



پژوهشکده پولی و بانکی
بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

▪ مقاله کاری شماره (۹) / تابستان ۱۳۹۲

▪ نگاهی به چارچوب قانونی، نهادی و نظارتی ورشکستگی بانک

▪ حمید قنبری



پژوهشکده پولی و بانکی
بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

پژوهشکده پولی و بانکی

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

تهران: میدان آرژانتین، ابتدای بزرگراه آفریقا، روبه‌روی پارکینگ بیهقی، پلاک ۱۰

کدپستی: ۱۵۱۴۹۴۷۱۱۱ صندوق پستی: ۷۹۴۹-۱۵۸۷۵

www.mbri.ac.ir

- دیدگاه و نظرات ارائه شده در این مقاله متعلق به نویسندگان بوده و لزوماً نظر پژوهشکده پولی و بانکی را منعکس نمی‌کند.
- کلیه حقوق مادی و معنوی این اثر متعلق به پژوهشکده پولی و بانکی می‌باشد، لیکن استفاده از نتایج این مقاله با ذکر منبع بلامانع است.



فهرست مطالب

پیش‌گفتار	۶
خلاصه اجرایی و پیشنهادهای کلیدی	۶
بخش اول: چارچوب قانونی، نهادی و نظارت برای دوره‌های ثبات مالی	۱۴
۱. مقدمه	۱۴
الف. اهداف اولیه و ساختار این تحقیق	۱۴
ب. چستی فرایندهای ورشکستگی بانک	۱۵
ج. هدف فرایندهای ورشکستگی بانک	۱۶
۲. مسائل کلیدی نهادی و قانونی در رابطه با ایجاد یک رژیم ورشکستگی بانک	۱۷
الف. چارچوب نهادی برای ورشکستگی بانک	۱۷
ب. انتخاب رژیم ورشکستگی بانک	۱۸
ج. آغاز فرایندهای ورشکستگی بانک	۱۹
د. چالش‌های پیش‌روی اقدامات مقامات نظارتی بانکی	۲۱
۳. اداره رسمی بانک‌ها	۲۳
الف. هدف اداره رسمی	۲۳
ب. وضع اداره رسمی	۲۴
ج. مراحل اداره رسمی	۲۴
د. عناصر اداره رسمی	۲۵
ه. مسائل برگزیده حقوقی ناشی از اداره رسمی	۲۷
۴. بازسازی بانک	۲۹
الف. هدف و محدوده بازسازی بانک	۲۹
ب. ملاحظات حقوقی کلی در رابطه با بازسازی بانک	۳۰
ج. ادغام یا تملک	۳۲
د. قراردادهای خرید و پذیرش	۳۲
ه. تفکیک «بانک بد/ بانک خوب» و بانک‌های انتقالی	۳۳
و. بازسازی بانک با کمک بخش عمومی	۳۳
۵. تصفیه بانک	۳۵
الف. ماهیت و هدف تصفیه بانک	۳۶
ب. شروع تصفیه و نقش مدیر تصفیه	۳۷
ج. حفاظت از اموال و دارایی‌های بانک	۳۸



- د. توقف ۳۹
- هـ نحوه برخورد با دستور پرداختها و قراردادهای مالی ۴۰
- و. خودداری از معاملات جدید ۴۱
- ز. برخورد با قرض گیرندگان ۴۲
- ح. دریافت مطالبات ۴۲
- ط. توزیع داراییها بین طلبکاران و بازپرداخت سپردهها ۴۳
- ی. پایان تصفیه ۴۵
- بخش دوم. ویژگیهای کلیدی چارچوب قانونی، نهادی و نظارتی بحرانهای سیستمی بانکی ۴۶
- الف. مرور کلی ۴۶
- ب. ملاحظات عمومی ۴۷
- ج. ترتیبات نهادی برای مدیریت ریسک سیستمی ۴۷
- د. ترتیبات مقرراتی و قانونی برای مدیریت ریسک سیستمی ۵۰
- پیوست (۱) فرایند و مشاوره‌های انجام شده برای تهیه گزارش ابتکار جهانی ورشکستگی بانکها ۶۰
- پیوست (۲) اعضای گروه مشورتی ابتکار جهانی ورشکستگی بانک (سالهای ۲۰۰۲-۲۰۰۳) ۶۱
- منابع و مأخذ ۶۴



پژوهشکده پولی و بانکی
بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

فهرست جدول

جدول (۱) معیار و انگیزه‌های برنامه تجدید سرمایه..... ۵۷



پیش‌گفتار

این تحقیق، مروری بر چارچوب‌های قانونی، نهادی و نظارتی دارد که کشورها باید اعمال نمایند تا بتوانند با ورشکستگی بانک‌ها به نحو مناسبی برخورد نمایند. هدف اصلی و اولیه از این تحقیق، اطلاع‌رسانی به کارکنان صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی و ارائه یک راهنما برای دولت‌های عضو صندوق و بانک جهانی بوده است.

این تحقیق، بخشی از پروژه کاری وسیع‌تری در صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی است که به ثبات بخش مالی می‌پردازد. در حال حاضر پروژه‌های متعددی در صندوق بین‌المللی پول در دست انجام هستند که به موضوعاتی می‌پردازند که در حیطه این تحقیق قرار نگرفته‌اند، از جمله بررسی مسائل قانونی و نظارتی که در نتیجه ورشکستگی مؤسسات مالی غیربانکی مطرح می‌شوند، نحوه برخورد با ابزارهای مالی پیچیده در جریان فرایندهای ورشکستگی، چارچوب قانونی تبادل اطلاعات بین ناظران بخش مالی در داخل کشور و مداخله و کنترل نظارتی در سطح فرامرزی. علاوه بر اینها، کارکنان صندوق بین‌المللی پول در حال تدوین گزارش‌هایی برای هیئت اجرایی صندوق بین‌المللی پول در خصوص علت‌های بحران مالی اخیر و درس‌هایی می‌باشند که می‌توان برای سیاست و نظارت کلان اقتصادی از آن آموخت.

بانک جهانی با نهادهای بین‌المللی استانداردگذار و کشورهای مخاطب خود همکاری می‌کند تا چارچوب‌های قانونی، مقرراتی و نظارتی بخش مالی را تقویت نماید. بانک جهانی از طریق اعطای کمک‌ها و وام‌های گوناگون، کمک‌های فنی دوجانبه و ابزارهایی مثل برنامه ارزیابی نظام مالی توسط بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول و نیز استانداردها و قواعدی که پیشنهاد می‌دهد، از توسعه نظام مالی و ثبات در کشورها حمایت می‌کند.

صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی به اهمیت کارهایی که توسط سایر نهادهای بین‌المللی در رابطه با ثبات نظام مالی انجام شده است، اذعان می‌نمایند. به عنوان مثال در حال حاضر کمیته بال در مورد نظارت بانکی در حال انجام مطالعه‌ای در مورد تصفیه فرامرزی بانک‌هاست. کارکنان صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی در پی آنند که اطمینان حاصل کنند تلاش‌های آنها تکمیل‌کننده سایر کارهایی است که در این زمینه انجام می‌شود و برای تحقق این هدف، با همکاران خود در سایر نهادها همکاری خواهند کرد.

خلاصه اجرایی و پیشنهادهای کلیدی

این تحقیق از چارچوب قانونی، نهادی و نظارتی که کشورها می‌توانند ایجاد نمایند تا به نحو مؤثری با موارد ورشکستگی بانک‌ها در کشور خود برخورد نمایند، بحث می‌کند.

این تحقیق فقط به چارچوب‌های قانونی، نهادی و نظارتی بانک‌های ورشکسته می‌پردازد. مقصود از بانک‌ها، نهادهای سپرده‌پذیر است و سایر مؤسسات مالی، در این تحقیق مورد پوشش قرار نگرفته‌اند. علاوه بر این، تحقیق حاضر به رژیم داخلی راجع به ورشکستگی بانک‌ها می‌پردازد و مسائل مربوط به ورشکستگی فرامرزی، خارج از محدوده این تحقیق قرار می‌گیرند. این تحقیق به دو بخش تقسیم شده است:

- بخش نخست، به چارچوب قانونی، نهادی و نظارتی می‌پردازد که یک کشور باید برای پاسخگویی به ورشکستگی بانک‌ها در دوره‌های ثبات مالی داشته باشد. این بخش بر گزارشی تحت عنوان «ابتکار جهانی ورشکستگی بانک‌ها» مبتنی است که محصول کار مشترک کارکنان بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول بود و در سال ۲۰۰۲ با همکاری سایر نهادها ارائه شد و برای تهیه آن به نحو گسترده‌ای با مقامات نظارتی، مؤسسات مالی بین‌المللی و متخصصان برجسته مشورت شده است.
- بخش دوم از چارچوب قانونی، نهادی و نظارتی بحث می‌کند که یک کشور باید برای پاسخگویی به ورشکستگی بانک‌ها در دوران ریسک سیستمی داشته باشد. این بخش نسخه‌ای گسترش‌یافته و به‌روز شده از فصل مربوطه در گزارش «ابتکار جهانی ورشکستگی بانک‌ها» است که توسط کارکنان صندوق بین‌المللی پول تهیه شده است و بیانگر دیدگاه‌های کارکنان صندوق



بین‌المللی پول است. با توجه به اینکه رویه‌های این حوزه همچنان در حال تغییر هستند، بخش دوم در پی آن بوده است که باعث مطرح‌شدن بحث‌ها و دیدگاه‌های بیشتر در این زمینه شود.

بخش نخست. چارچوب ورشکستگی بانک‌ها در دوران‌های ثبات مالی

فرایندهای ورشکستگی بانک و هدف آنها: هدف اصلی و اولیه از چارچوب ورشکستگی بانک، حفاظت از ثبات نظام مالی است. در سیاق ورشکستگی بانک، عبارت «فرایندهای ورشکستگی» شامل تمامی انواع اقدامات رسمی در خصوص بانکی که از یک «آستانه» برای آغاز فرایندهای ورشکستگی گذشته است، می‌شود. این اقدامات شامل عزل مدیران و یا وضع محدودیت‌ها بر حقوق سهامداران یا تعلیق آن حقوق و در اختیار گرفتن کنترل مستقیم امور بانک توسط مقام ناظر یا شخص دیگری که به طور رسمی منصوب شده است، می‌شود. چارچوب قانونی یک کشور، اغلب بین دو گونه از فرایندهای ورشکستگی تفاوت می‌گذارد. البته این دو گونه فرایند را می‌توان در یک فرایند واحد جمع کرد:

- اداره رسمی: در این شکل از فرایندهای ورشکستگی، یک مقام رسمی (مقام ناظر بانکی، یک مدیر منصوب‌شده توسط دادگاه، یا یک مدیر منصوب‌شده توسط مقام ناظر بانکی) کنترل مدیریتی مستقیم بانک را می‌پذیرد تا از دارایی‌های آن حفاظت کند، شرایط واقعی مالی آن را ارزیابی کند تا هر آنچه را که برای بازسازی آن لازم است، انجام دهد یا بانک را در مرحله تصفیه قرار دهد.
- فرایندهای تصفیه: در مقابل اداره رسمی، هدف فرایندهای تصفیه این است که دارایی‌های بانک تا بیشترین حد ممکن، جمع‌آوری و صرف توزیع بین طلبکاران بانک شوند. تصفیه منجر به انحلال بانک می‌شود و دیگر بانک به عنوان یک شخصیت حقوقی مجزا وجود نخواهد داشت.

الف. مهم‌ترین مسائل قانونی و نهادی در رابطه با ایجاد یک رژیم ورشکستگی بانک

اختیارات و مسئولیت‌های همه دستگاه‌ها و نهادهای درگیر در ورشکستگی بانک باید به طور روشن و جامع در قانون مشخص شوند. در این رابطه باید به یک سری پرسش‌های نهادی مهم پاسخ داده شود.

- انتخاب رژیم ورشکستگی بانک: برخی از کشورها برای ورشکستگی بانک‌ها، همان رژیم ورشکستگی شرکت‌ها را با یک سری تغییرات اعمال می‌کنند، در حالی که برخی دیگر از کشورها، یک رژیم خاص و ویژه برای ورشکستگی بانک‌ها ایجاد می‌کنند. در سال‌های اخیر گرایش به سمت یک رژیم خاص و ویژه مشاهده می‌شود، در حالی که فرایندهای ورشکستگی شرکت‌ها، بدون استثنا در دادگاه‌ها صورت می‌گیرند. فرایندهای ورشکستگی رژیم‌های خاص بانک‌ها، گاهی اوقات مبتنی بر دادگاه و گاهی اوقات دارای ماهیت اداری هستند.
- اختیار شروع فرایند ورشکستگی: قوانین، باید «آستانه‌ای» را که با عبور از آن فرایند ورشکستگی آغاز می‌شود، معین کند. برای اینکه مقامات نظارتی قادر باشند کنترل بانک را در مراحل اولیه مشکلات آن در دست گیرند، چارچوب ورشکستگی بانک باید یک «آستانه نظارتی» تعریف کند که به این مقامات اجازه می‌دهد فرایندهای ورشکستگی را آغاز کند. مثلاً می‌توان مینا را وقتی قرار داد که در آن، وضعیت مالی خالص شرکت به کمتر از یک حد مشخص تنزل می‌کند. حتی اگر در آن وقت، خالص ارزش دارایی‌های بانک، مثبت باشد. گذشتن از آستانه نظارتی باید به مقامات نظارتی اجازه دهد اداره رسمی بانک را آغاز نمایند. در برخی از کشورها، گذشتن از این آستانه حتی می‌تواند موجب آغاز فرایند تصفیه شود.
- پاسخگویی و نظارت قضایی: برای آن دسته از فرایندهای ورشکستگی که ماهیتاً اداری هستند، باید نظارت قضایی وجود داشته باشد. نظارت قضایی باید سریع انجام شود و تنها در پی تعیین این باشد که آیا مقامات نظارتی، به طور قانونی عمل کرده‌اند یا خیر و نباید تصمیماتی را که آنها بر حسب صلاحدید و تشخیص خود اتخاذ نموده‌اند، مورد بازنگری قرار دهد مگر اینکه شواهد



- روشنی وجود داشته باشد که آنها آشکارا مرتکب اشتباه شده‌اند و یا از اختیارات خود، سوءاستفاده کرده‌اند. چارچوب حقوقی ورشکستگی بانک باید به نحو روشنی، راه‌های اعتراض را مشخص نماید.
- دعاوی جبران خسارت علیه مقامات نظارتی بانکی و کارکنان آنها: در بسیاری از کشورها، مسئولیت مقامات نظارت بانکی، محدود به مواردی شده است که آنها قصور جدی یا سوءنیت داشته باشند. چارچوب قانونی ورشکستگی بانک، باید از اعضای هیئت عامل یا هیئت مدیره، کارکنان یا سایر نمایندگان دستگاه‌های نظارت بانکی به طور صریح حمایت کند و در صورتی که آنها برای دفاع از خود در رابطه با اعمالی که با حسن نیت در راستای ایفای وظایف خود انجام داده‌اند، متحمل هزینه‌هایی شوند، ترتیبی مقرر کند که آن هزینه‌ها به آنها بازپرداخت شود.

ب. اداره رسمی بانک

- اداره رسمی معمولاً از دو مرحله تشکیل می‌شود، (۱) مرحله تشخیص و عیب‌یابی و (۲) بازسازی/تصفیه. در مرحله تشخیص و عیب‌یابی، مدیران رسمی بررسی‌های کامل و دقیق را انجام می‌دهند تا مشخص نمایند که آیا بانک را می‌توان به عنوان یک بنگاه اقتصادی سودآور حفظ کرد یا خیر؟ در مرحله بازسازی، تلاش می‌شود تا از طریق یک سری اقدامات مالی و عملیاتی، کسب‌وکار بانک حفظ شود. اگر در این مرحله، بخشی از فعالیت‌های بانک وجود داشته باشند که حفظ آنها امکان نداشته باشد، همان بخش مشمول تصفیه قرار خواهد گرفت. چارچوب قانونی باید حاوی عناصر مهمی باشد که در طول این تحقیق، با جزئیات مشخص شده‌اند. مهم‌ترین عناصر مزبور عبارت‌اند از:
- انتصاب، جابجایی و خاتمه مأموریت مدیر رسمی: قانون باید به طور واضح مشخص کند که چه کسی می‌تواند مدیر رسمی را منصوب کند، وی را جابجا یا از کار برکنار نماید و همچنین باید یک معیار «درست و مناسب بودن» برای مدیر مزبور برقرار نماید. فقط مقام منصوب‌کننده است که باید حق برکنار کردن مدیر رسمی را داشته باشد و این کار هم باید تنها در موارد محدودی، مثل قصور عمده مدیر رسمی انجام شود.
 - سیستم الزامی یا سیستم اختیاری: چارچوب قانونی باید مشخص کند که آیا گذشتن از آستانه، اجازه شروع اداره رسمی را می‌دهد یا آن را الزامی می‌کند.
 - انتقال کنترل: قانون باید زمان آغاز و محدوده انتقال بانک از مالکان و مدیران آن به مدیران رسمی را مشخص کند و باید به نحوی این کار را انجام دهد که فترت و گسستی به وجود نیاید، زیرا این امر، موجب اتلاف دارایی‌های بانک می‌شود.
 - حفاظت از دارایی‌های بانک و انجام فعالیت‌های بانک: مدیر رسمی باید به طور صریح اجازه داشته باشد که عملیات بانک را تا جایی که برای حفظ ارزش دارایی‌های آن لازم است ادامه دهد. مدیر رسمی باید این اختیار را داشته باشد که برای جلوگیری از اجرای برخی قراردادهای، از جمله قراردادهایی که منجر به رفتار ترجیحی با دسته‌ای از طلبکاران شده‌اند، به دادگاه مراجعه کند.
 - توقف: توقف در بهترین حالت می‌تواند برای کوتاه‌مدت مفید باشد و در برخی موارد حتی ممکن است اثر معکوس داشته باشد. لذا چارچوب قانونی نباید مقرر کند که با اجرای اداره رسمی به طور خود به خودی توقف اتفاق می‌افتد، بلکه باید اجازه دهد که در صورت تشخیص مفید بودن توقف، چنین امری رخ دهد.
 - تأثیرات بر مجوز: چارچوب قانونی باید مشخص کند که آیا مقامات بانکی مجاز هستند که با شروع اداره رسمی، مجوز بانک را ملغی نمایند؟ همچنین چارچوب قانونی می‌تواند اجازه دهد که مجوز تأسیس بانک، معلق شود یا در مواقع لزوم، تصمیم ملغی نمودن مجوز به تعویق بیفتد.
 - محرمانه بودن، شفافیت و پاسخگویی: اگرچه اعلام عمومی برخی اقدامات ممکن است ضرورت داشته باشد، اما مقامات نظارتی باید انعطاف‌پذیری کافی داشته باشند تا در برخی موارد، تصمیمات را بدون افشای قبلی آنها اتخاذ نمایند. گزارش کامل اداره رسمی را می‌توان پس از پایان اداره رسمی، ارائه کرد.



- پایان اداره رسمی: اقتدارات مدیر رسمی، تنها زمانی خاتمه می‌یابند که عملیات لازم برای بازسازی انجام شده باشند، بانک (یا باقیمانده آن) به وضعیت سلامت بازگشته باشد و به عنوان یک بنگاه اقتصادی سودآور فعالیت کند یا به یک مدیر تصفیه تحویل داده شود. مدیر رسمی باید یک گزارش نهایی ارائه کند و پس از آن، مسئولیت وی خاتمه می‌یابد.

ج. بازسازی بانک

در رابطه با فرایند ورشکستگی بانک‌ها، می‌توان از روش‌های گوناگونی برای بازسازی بانک استفاده نمود. از این تکنیک‌ها می‌توان در جریان اداره رسمی استفاده نمود. در برخی موارد حتی در جریان فرایندهای تصفیه نیز می‌توان از این تکنیک‌ها استفاده کرد. در مباحث ذیل فرض ما بر این است که از این تکنیک‌ها در زمان اداره رسمی استفاده می‌شود.

چارچوب قانونی باید به طور واضح به موارد ذیل بپردازد:

- تکنیک‌های بازسازی بانک: مدیر رسمی باید اختیار داشته باشد تا از طیف گسترده‌ای از تکنیک‌های بازسازی به نحو مجزاً یا در کنار یکدیگر استفاده نماید و در مورد عملیات شرکتی گوناگونی که معمولاً نیازمند رضایت و تصویب شرکا هستند، تصمیم‌گیری و آنها را اعمال نماید (البته مشروط به اینکه مجوز دادگاه یا مقامات نظارت بانکی را کسب کند).
 - مذاکره با سرمایه‌گذاران بالقوه: مدیر رسمی باید بتواند پس از کسب مجوز از مقامات نظارت بانکی، خواستار سرمایه‌گذاری برای تملک بانک (به طور کامل یا جزئی) شود، پیشنهادهایی را که در این رابطه می‌شود، دریافت و آنها را ارزیابی کند، در رابطه با شرایط فروش بانک مذاکره کند و بپذیرد که اموال بانک به قیمت بازاری آنها ارزیابی شود، حتی اگر این ارزش بازاری از ارزش دفتری آنها کمتر باشد.
 - انتقال دارایی‌ها و تعهدات: می‌توان به مدیر رسمی اجازه داد که هر یک از دارایی‌های بانک را بفروشد یا ترتیباتی دهد که تعهدات آن، به طور مجزاً یا بدون تفکیک، از بانک به اشخاص ذی‌نفع منتقل شود. باید ماده قانونی خاصی وجود داشته باشد که مقرر نماید مدیر رسمی برای انتقال تعهدات بانک (مثلاً سپرده‌های آن) ملزم به این نیست که رضایت قبلی طلبکاران یا سایر اشخاص را کسب نماید.
 - کنترل‌های نظارتی ترتیبات بازسازی: مقامات نظارتی بانکی باید بتوانند سهامداران عمده و مدیران ارشد جدید بانک را ارزیابی نمایند، اطمینان حاصل نمایند که آنها «درست و مناسب» هستند و نیز باید این اختیار را داشته باشند که شرایط موافقت‌های بازسازی را بررسی نمایند تا اطمینان حاصل کنند که آن شرایط، رعایت شده‌اند. در رابطه با اشخاص خارجی که بخشی از بانک را در این حالت تملک می‌نمایند، مقامات نظارتی نیاز دارند که با همکاران خود در آن کشورهای خارجی مشورت نمایند.
 - استفاده از اطلاعات اختصاصی بانک: مدیر رسمی باید اجازه داشته باشد اطلاعات مربوط به عملیات و یا دارایی‌های بانک را به سرمایه‌گذاران بالقوه آن برای هدف بررسی دقیق و ارزیابی، ارائه کند. در این رابطه می‌توان از موافقت‌نامه‌های محرمانگی [با سرمایه‌گذاران بالقوه] استفاده کرد.
- این تحقیق به تفصیل از مسائل مربوط به معاملات گوناگون (یعنی ادغام، معاملات خرید و پذیرش، تفکیک «بانک خوب/ بانک بد»، بانک پُل و بازسازی بانک با کمک عمومی) بحث می‌کند.

د. تصفیه بانک

چارچوب قانونی برای تصفیه بانک باید به یک‌سری پرسش‌ها پاسخ گوید که در این تحقیق به تفصیل از آنها بحث شده است. مهم‌ترین پرسش‌ها موارد ذیل می‌باشند:



- انتصاب مدیر تصفیه: قانون باید مشخص کند که چه کسی اقتدار انتصاب مدیر تصفیه را دارد. مدیر تصفیه پس از انتصاب، باید فوراً کنترل کامل دارایی‌های بانک را در دست بگیرد، نماینده قانونی انحصاری بانک تلقی شود و تمامی حقوق و اقتدارات قانونی سهامداران و مدیران برای اداره بانک را در اختیار گیرد.
- اقتدارات مدیر تصفیه: مدیر تصفیه باید از تمامی اقتدارات قانونی که برای حفظ دارایی‌های بانک و ارزش دارایی‌های آن و انجام معاملات قانونی به نام بانک لازم است، برخوردار باشد. مدیر تصفیه باید اختیار داشته باشد که قراردادهایی را برای استخدام متخصصان گوناگون منعقد کند؛ وجوهی را برای حفظ وثایقی که بانک گذاشته است، پرداخت کند؛ حساب‌های سپرده نگهداری نماید و سرمایه‌گذاری‌های مطمئنی که به صلاح است، انجام دهد.
- نظارت و کنترل: مدیر تصفیه را نباید ملزم نمود که برای هر عملی که در رابطه با تصفیه انجام می‌دهد، از مقامات نظارتی مجوز بگیرد. مقام نظارتی بانکی باید در رابطه با جهت‌گیری کلی تصفیه و طرح کلی تصفیه، دستوراتی را به مدیر تصفیه بدهد. قانون می‌تواند مقرر کند که برخی از تصمیمات مهم مالی باید با مجوز قبلی مقامات نظارتی اتخاذ شوند.
- شفافیت و پاسخگویی: فرایند تصفیه باید از میزان بالایی از شفافیت برخوردار باشد و نظارت کافی بر آن صورت گیرد و پاسخگویی مناسب داشته باشد و همچنین باید گزارش‌های ادواری در مورد آن ارائه شود.
- توقف: قرار دادن بانک در حالت تصفیه، باید منجر به توقف خود به خودی یا معلق شدن دعاوی تمامی طلبکاران علیه بانک شود. این امر شامل توقف تمامی دعاوی که علیه بانک در حال جریان هستند و نیز ممنوعیت طرح دعاوی جدید علیه بانک می‌شود و تنها استثنایی که در این زمینه وجود دارد، آن دسته از دعاوی است که مقام منصوب‌کننده مدیر تصفیه اجازه طرح آن را می‌دهد. در جاهایی که طرح بیمه سپرده وجود ندارد، قانون می‌تواند به مدیر تصفیه اجازه دهد که فوراً تا سقف مشخصی سپرده‌های افراد نزد بانک را بازپرداخت نماید.
- نحوه برخورد با دستور پرداخت‌ها و قراردادهای مالی: چارچوب قانونی باید اثرات توقف بانک بر آن دسته از معاملات بانک در نظام پرداخت‌ها و نظام تسویه اوراق بهادار که هنوز تکمیل نشده‌اند را مشخص نماید و همچنین چارچوب قانونی باید ترتیب انجام تسویه قراردادهای مالی، خالص نمودن مطالبات و تجمیع آنها را مشخص نماید.
- جلوگیری از معاملات: چارچوب قانونی باید به مدیر تصفیه اجازه دهد که قراردادهایی را که طرفین آن، هنوز تعهدات خود را به طرفین، اجرا نکرده‌اند اما اجرای آن می‌تواند باعث افزایش ارزش دارایی‌های بانک شود، اجرا کند یا اجرای آن را از طرف مقابل بخواهد. همچنین مدیر تصفیه باید اجازه داشته باشد که در مورد قراردادهای غیرمنصفانه یا به ضرر برخی از طلبکاران، خواستار لغو یا عدم اجرای آنها شود مگر در مواردی که قاعده‌نهایی بودن معاملات در نظام‌های پرداخت ایجاب کند که این قراردادها همچنان اجرا شوند.
- مدیریت دارایی‌های مالی و نقد کردن آنها: مدیر تصفیه باید اجازه داشته باشد که دارایی‌های مالی بانک را نقد کند و وام‌های بانک را بازسازی نماید یا بر سر دعاوی مصالحه کند و یا به طور کلی، دارایی‌ها را به نحوی نقد کند که با توجه به اوضاع و احوال، بیشترین منافع را برای بانک داشته باشد. قانون باید به بانک اجازه دهد که تعهدات قراردادی خود را بدون نیاز به رضایت طرف مقابل، به اشخاص ثالث منتقل کند.
- تعهدات کارکنان بانک: مدیر تصفیه باید در مورد تعهدات بالقوه مالکان و مدیران سابق بانک تحقیق کند تا ببیند آیا آنها رفتار نادرستی داشته‌اند یا خیر. اگر بتوان اثبات کرد که آنها مسئولیت حقوقی دارند، مدیر تصفیه باید اجازه داشته باشد که به عنوان بخشی از اقدامات تصفیه، علیه آنها دعاوی حقوقی طرح کند.
- توزیع دارایی‌های بانک بین طلبکاران آن و بازپرداخت به سپرده‌گذاران: مدیر تصفیه باید از طلبکاران دعوت کند تا طی مهلت مشخصی، دعاوی خود را علیه بانک مطرح کنند. در کشورهایی که در آنها طرح بیمه سپرده وجود دارد، باید به موازات این عمل، به سپرده‌گذاران مشمول بیمه سپرده اطلاع داده شود که درخواست دریافت سپرده خویش را مطرح نمایند. چارچوب قانونی باید مقرر کند که بیمه‌گر سپرده تا میزانی که پرداخت‌ها را به سپرده‌گذاران انجام داده است باید قائم مقام سپرده‌گذاران تلقی شود.



- توزیع عواید: قانون باید برای توزیع عواید حاصل از تصفیه و پرداخت به طلبکاران، مشخص کند که تقدم و تأخر پرداخت‌ها به چه نحو باید باشد. طبقات طلبکاران و جایگاه هر کدام از آنها، در این تحقیق مورد بررسی قرار گرفته است.
- پایان تصفیه: با پایان آخرین پرداخت طلب و آماده‌کردن صورتحساب‌ها و گزارش‌های نهایی توسط مدیر تصفیه، تصفیه بانک خاتمه می‌یابد و (با انجام تمامی تشریفات لازم) شخصیت حقوقی بانک منحل می‌شود.

بخش دوم: ویژگی‌های اصلی چارچوب ورشکستگی بانک‌ها در دوران بحران‌های سیستمی

چارچوب قانونی، نهادی و نظارتی مورد نیاز برای ورشکستگی بانک‌ها در دوران بی‌ثباتی سیستمی یا بحران سیستمی، از بسیاری جهات، دارای تفاوت‌های کیفی با چارچوب مورد نیاز برای دوران ثبات مالی است. از آنجا که نمی‌توان پیش‌بینی کرد که بی‌ثباتی سیستمی چه زمانی رخ خواهد داد، چارچوبی که برای دوران بحران‌های سیستمی لازم است، عموماً مبتنی بر چارچوبی است که در دوران‌های ثبات، مورد استفاده قرار می‌گیرد. چارچوب مزبور باید دربردارنده پاسخ‌های سیاستی انعطاف‌پذیری باشد که هدف آنها حمایت از نظام پرداخت، کاستن از زیان سپرده‌گذاران و سلب اعتماد طلبکاران و بازگرداندن توانایی مالی، نقدینگی و ثبات نظام بانکی باشد. اگرچه در حال حاضر تمامی ابعاد بحران مالی فعلی آشکار نشده است و باید برای ملاحظه نتایج اقداماتی که در پاسخ به آن داده می‌شود صبر کرد، اما می‌توان از بحران‌های مالی سابق، درس‌های بسیاری آموخت. این تحقیق به این گونه مسائل می‌پردازد، البته باید به این نکته توجه داشت که رویه‌ها در این زمینه در حال تغییر و تحول هستند.

ویژگی یک بحران بانکی سیستمی این است که متضمن ناآرامی در نظام مالی است تا حدی که منجر به آثار سوء فراگیر در اقتصاد واقعی می‌شود و حداقل دربردارنده برخی از عناصر ذیل است: (۱) مشکلات مالی جدی در بخش وسیعی از نظام بانکی، (۲) زیان‌های گسترده در کیفیت دارایی‌های بانک‌ها، (۳) از بین رفتن نظم و انضباط اعتباری به نحو گسترده و (۴) خطر سقوط نظام پرداخت و تسویه. مقامات بانکی باید به سرعت و در اکثر موارد، با اطلاعات محدودی که در اختیار دارند، ریسک‌های سیستمی را مشخص نمایند.

الف. ملاحظات کلی

- استراتژی‌های مدیریت بحران‌های سیستمی، شامل ۳ مرحله مرتبط با یکدیگر می‌شوند که می‌توان از آنها به موازات هم استفاده نمود:
- ایجاد شکیبایی در دوران بحران: اولین و مهم‌ترین اقدامی که باید انجام شود، ثبات‌بخشیدن به انتظارات طلبکاران است. این کار از طریق ارائه نقدینگی و سایر اقدامات صورت می‌گیرد و هدف از آن، جلوگیری از هجوم طلبکاران و سپرده‌گذاران به بانک‌هاست.
 - بازسازی: دومین مرحله عبارت است از حل مشکل بانک‌های بحران‌زده و بازگرداندن آنها به وضعیت معقول مالی و سودآوری و در صورت عدم امکان، تصفیه آنها.
 - مدیریت دارایی‌ها: سومین مرحله در استراتژی که در میان مدت اجرا می‌شود، عبارت است از بازسازی مطالبات مالی معوق و ایفانشده.
- اگر برای ورشکستگی بانک در دوران عادی، یک چارچوب قانونی، نهادی و نظارتی قوی وجود داشته باشد، حل مشکل ورشکستگی بانک‌ها در دوران بحران‌های سیستمی نیز ساده‌تر خواهد بود.



ب. ترتیبات نهادی برای مدیریت بحران‌های سیستمی

یکی از ویژگی‌های کلیدی مدیریت موفق بحران، وجود سازوکار روشن برای حصول اطمینان از همکاری و توسعه سیاست‌هاست. برخی از کشورها برای این کار، یک گروه سیاستگذار عالی‌رتبه تشکیل داده‌اند که ریاست آن با یک مقام دولتی عالی‌رتبه است. البته این کار یک رویه معمول بین‌المللی است. در این رابطه باید به پرسش‌های نهادی زیر پاسخ گفته شود.

- شکیبایی در دوران بحران: مقامات باید تصمیمات سیاستی و بودجه‌ای لازم را برای ایجاد شکیبایی در حالت بحران اتخاذ نمایند.
- بازسازی: باید مقام مشخصی به عنوان مسئول عیب‌یابی بانک‌ها، بررسی طرح‌های بازسازی آنها و حصول اطمینان از اجرای طرح‌های مزبور و نیز الزام آنها به انجام تغییرات لازم در آن طرح‌ها تعیین شود.
- در هنگام بحران، باید یکی از این دو گزینه انتخاب شوند یا باید به همان مقامات نظارتی بانکی قبلی اعتماد شود و یا اینکه مقام جدیدی برای نظارت بر بازسازی بانک‌ها ایجاد گردد. وجود یک نهاد مشخص برای این کار، این مزیت را دارد که از تعارض منافع جلوگیری می‌کند و باعث می‌شود که تخصص‌های لازم برای این کار، در یک نهاد واحد جمع شوند.
- مدیریت دارایی‌ها: نقش اصلی در مدیریت دارایی‌های مالی معیوب (که به آنها دارایی‌های بد یا مشکوک نیز گفته می‌شود) توسط مؤسسات مالی ایفا می‌شود نه بانک‌ها (مثلاً توسط شرکت‌های مدیریت دارایی‌های مالی). این مؤسسات می‌توانند خصوصی یا دولتی باشند. شرکت‌های مدیریت دارایی‌های مالی می‌توانند این تکلیف را داشته باشند که دارایی‌های بانکی نهادهایی را که تعطیل می‌شوند، مدیریت کنند و نیز می‌توان آنها را مکلف کرد که در دوران انجام فعالیت‌های بازسازی، مدیریت دارایی‌های مالی را انجام دهند. هنگامی که یک شرکت مدیریت دارایی مالی ایجاد می‌شود، باید ترتیباتی در مورد نظارت دقیق بر آن هم وجود داشته باشد تا اصول حاکمیت شرکتی در آن رعایت شود.

ج. ترتیبات نظارتی و قانونی برای مدیریت ریسک سیستمی

اقدامات قانونی و سیاستی که انجام می‌شوند، از مرحله‌ای به مرحله دیگر تفاوت خواهند داشت. مدیریت بحران: کشورها در مواقع هجوم طلبکاران، معمولاً از چهار دسته اقدامات استفاده می‌کنند. این اقدامات عبارت‌اند از: (۱) کمک‌های نقدی اضطراری، (۲) تضمین‌های فراگیر، (۳) اقدامات اداری و (۴) کنترل‌های ارزی.

- کمک‌های نقدی اضطراری: شرایط اعطای کمک‌های نقدی اضطراری توسط بانک‌های مرکزی در دوران بحران‌های مالی و دوران ثبات مالی، متفاوت است. در دوران بحران‌های مالی، بانک‌های مرکزی محدوده کمک‌های اضطراری خود را افزایش می‌دهند و در عین حال، تضمین‌های مناسبی را برای اعطای آنها اخذ می‌نمایند.
- تضمین‌های فراگیر: برخی از مقامات نظارتی برای فرونشاندن ترس‌ها به تضمین‌های فراگیر برای تمامی تعهدات بانک‌ها (جز تعهدات به اشخاص مرتبط با بانک‌ها) روی می‌آورند. شکل دقیق این تضمین‌ها متفاوت است و می‌تواند به صورت تضمین ضمنی باشد یا اعلان اهداف سیاستی یا حتی تضمین رسمی که در قانون مقرر می‌شود. نکته مهمی که در موفق بودن تضمین فراگیر نقش دارد، اعتبار آن است. تعیین اینکه چه زمانی ارائه تضمین ضرورت دارد، یک تصمیم مهم سیاستی است و این کار ممکن است در میان‌مدت، ریسک‌های متعددی را برای ثبات مالی ایجاد نماید.
- اقدامات اداری: اقدامات اداری یا «مسدودن سپرده‌ها» می‌تواند شکل‌های گوناگونی داشته باشد. این کار می‌تواند به شکل محدود کردن برداشت سپرده، تمدید مدت سپرده‌ها یا تبدیل سپرده‌ها به اوراق بهادار باشد. این اقدامات، نزاع‌برانگیز هستند و اغلب منجر به ایجاد دعاوی حقوقی می‌شوند. وقتی این اقدامات اتخاذ می‌شوند، باید مقرراتی هم در نظر گرفته شود که اشخاص بتوانند در دوره‌های مشخصی، میزان معینی از سپرده‌های خود را باز پس گیرند.



- کنترل‌های ارزی: هنگامی که بحران بانکی، با فشار بر ترازپرداخت‌ها همراه می‌شود، از کنترل‌های ارزی استفاده می‌شود. شرط مؤثر بودن این کنترل‌ها این است که جامع باشند، به طور کامل اجرا شوند و بخشی از یک بسته سیاستی وسیع‌تر باشند. علاوه بر این، این کنترل‌ها باید با تعهدات اعضا در مقابل اساسنامه (مواد موافقت‌نامه) صندوق بین‌المللی پول هماهنگ باشند.
- بازسازی بانک در دوران بحران: بازسازی بانک فرایندی است که چند سال زمان می‌برد و در این تحقیق به طور مفصل به آن پرداخته شده است. به طور خاص در بازسازی بانک باید به موارد زیر پرداخته شود.
- چارچوب قانونی: چارچوب قانونی و نظارتی حاکم بر ورشکستگی بانک، باید مورد بازنگری قرار گیرد و عنداللزوم، تقویت شود. شرط مؤثر بودن یک چارچوب آن است که شرایطی را که در بخش نخست این تحقیق گفته شد، داشته باشد و البته ممکن است نیاز باشد که برخی از جنبه‌های آن اصلاح شوند تا با وضعیت‌های بحران مالی هماهنگ گردند.
- وظیفه‌ها در حل مشکل بانک‌ها: مقامات نظارتی بانکی باید برای ارائه استراتژی حل مشکل بانک‌ها، بین ۳ نوع بانک تفاوت بگذارند. این سه نوع عبارت‌اند از: (۱) بانک‌هایی که ماندنی هستند و نسبت کفایت سرمایه خود و سایر الزامات نظارتی را رعایت می‌کنند، (۲) بانک‌هایی که ماندنی اما ورشکسته هستند یا سرمایه‌شان از حداقل‌ها کمتر است، (۳) بانک‌هایی که هم ورشکسته هستند و هم ماندنی نیستند.
- گزینه‌های بازسازی: استراتژی بازسازی بانک می‌تواند شامل راه‌حل‌هایی باشد که متضمن فعالیت بخش خصوصی هستند یا شامل راه‌حل‌هایی باشد که متضمن کمک دولت هستند. در راه‌حل‌های بخش خصوصی، سهامداران وظیفه تزریق سرمایه به بانک و بازسازی آن را بر عهده می‌گیرند. تزریق سرمایه با استفاده از منابع بخش دولتی، هنگامی انجام می‌شود که یک بانک دارای قابلیت بقا دچار مشکل شده باشد که بدون چنین کاری دچار بحران می‌شود یا بانکی وجود داشته باشد که در حالت عادی، قابلیت بقا ندارد و لازم است از طلبکاران آن حمایت شود یا بانکی که سرمایه به آن تزریق می‌شود، موقعیتی دارد که اگر دچار بحران شود، کل نظام مالی دچار بحران می‌شود. وقتی اوضاع مالی ثبات پیدا کرد، بانک ملی شده یا آنچه که از آن باقی مانده است، باید در اولین فرصت ممکن، خصوصی‌سازی شود.
- مدیریت دارایی‌های مالی: شرکت‌های مدیریت دارایی‌های مالی، معمولاً دارایی‌ها را به قیمت بازاری آن می‌خرند. مدیریت مؤثر دارایی‌های معیوب و مشکل‌دار تا حدود زیادی بستگی به این دارد که آیا نظام حقوقی مربوط به ادعاهای تضمین‌شده و نظام حقوقی عام راجع به ورشکستگی شرکت‌ها، مناسب است یا خیر. اگر نظام حقوقی مزبور، به نحو مناسبی توسعه یافته نباشد، باید به مؤسسات دریافت مطالبات، اختیارات ویژه‌ای داده شود تا بتواند دریافت مطالبات را انجام دهند. البته این اختیارات باید مشمول سازوکارهای مناسب نظارتی و بازنگری قضایی باشند.

د. خروج از اقدامات دوران بحران

در دوران‌های بحران سیستمی، هر سیاستی که برای رفع موقتی الزامات نظارتی اتخاذ می‌شود، باید شفاف (و صریح) باشد و نظارت دقیق بر آن سیاست صورت گیرد. اگر تضمین‌های فراگیر داده می‌شوند یا اقدامات اداری انجام می‌شود، در زمان مناسب باید به آنها خاتمه داده شود. با این حال نمی‌توان در آغاز بحران، زمان پایان اقدامات مزبور را با قطعیت مشخص کرد.



مقاله نگاهی به چارچوب قانونی، نهادی و نظارتی ورشکستگی بانک شماره

بخش اول

چارچوب قانونی، نهادی و نظارتی در دوران‌های ثبات مالی

حمید قنبری*

۱. مقدمه

الف. اهداف اولیه و ساختار این تحقیق

۱. آشفتگی اخیر در بازارهای مالی، اهمیت به اجرا گذاشتن یک چارچوب مؤثر قانونی، نهادی و نظارتی برای ورشکستگی بانک‌ها را برای کشورهای عضو صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی مشخص نمود.^۱ اگرچه هیچ اجماع مسلّم یا استاندارد یا مدل واحدی وجود ندارد که کشورها در طراحی چارچوب ورشکستگی بانک‌ها از آن استفاده نمایند اما رویه‌هایی وجود دارند که به نحو فزاینده‌ای به رسمیت شناخته می‌شوند و در این تحقیق، آنها را مورد بررسی قرار خواهیم داد.
۲. این تحقیق از ویژگی‌های اصلی چارچوب قانونی، نهادی و نظارتی بحث می‌کند که یک کشور باید داشته باشد تا بتواند به نحو مؤثری با موارد ورشکستگی بانک‌ها در کشورش مواجه شود. هدف از این تحقیق، عمدتاً ارتقای دانش کارکنان صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی بوده است تا آنها بتوانند به کشورهای عضو کمک کنند که چارچوب‌های قانونی، نهادی و نظارتی خود در مورد ورشکستگی بانک‌ها را ارتقا دهند. توصیه‌های صندوق، دارای اهمیت اساسی است، زیرا کشورها، با وقوع بحران مالی حاضر، در پی آن هستند که رژیم‌های نظارتی خود را تقویت نمایند تا مانع از وقوع بحران‌های مالی در آینده شوند. اهمیت این تحقیق برای کارکنان صندوق بین‌المللی پول، در این امر خواهد بود که یافته‌های این تحقیق به کشورهایی که در حال طراحی برنامه‌های اصلاحات اقتصادی هستند و در این برنامه‌ها از کمک‌های مالی و فنی صندوق بین‌المللی پول استفاده می‌کنند، توصیه می‌شود.
۳. این مطالعه به دو بخش تقسیم می‌شود. بخش نخست، از چارچوب قانونی، نهادی و نظارتی بحث می‌کند که یک کشور باید داشته باشد تا به ورشکستگی بانک‌ها در دوران‌های ثبات مالی بپردازد. این بخش مبتنی است بر تحقیقی تحت عنوان «ابتکار جهانی ورشکستگی بانک‌ها» که در سال ۲۰۰۲ به طور مشترک تهیه آن توسط کارکنان صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی و

* رئیس گروه پژوهش، قراردادهای و دعاوی بین‌الملل، اداره بررسی‌های حقوقی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
۱- در این تحقیق، «بانک ورشکسته» عبارت است از بانکی که در وضعیت بحرانی مالی قرار دارد و فرایندهای ورشکستگی در مورد آن جاری شده است.



با همکاری بانک تصفیه بین‌المللی، مؤسسه ثبات مالی، کمیته نظارت بانکی بال و مجمع ثبات مالی آغاز شد. پیش‌نویس گزارش «ابتکار جهانی ورشکستگی بانک‌ها» در سال‌های ۲۰۰۳ - ۲۰۰۴ تهیه شد و کارکنان بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، برای تهیه آن به نحو گسترده‌ای با مقامات نظارتی، مؤسسات مالی بین‌المللی و متخصصان صاحب‌نظر بین‌المللی در موضوع ورشکستگی بانک‌ها مشاوری نمودند و از جمله یک سری سمینارها را در نقاط مختلف جهان برگزار کردند. سپس گزارش مزبور برای ارائه کمک‌های فنی به کشورهای عضو، توسط کارکنان بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول مورد استفاده قرار گرفت و با استفاده از تجربیات کشورها، تغییراتی در آن داده شد.^۱ بخش نخست شامل مباحث ذیل می‌شود:

- مسائل کلی نهادی و قانونی که در ورشکستگی بانک مطرح می‌شوند (بخش ۲).
 - چارچوب قانونی که به مقامات نظارتی بانکی اجازه می‌دهد کنترل مستقیم بانک دچار بحران را تحت عنوان «اداره رسمی» در اختیار گیرند (بخش ۳).
 - اصول حاکم بر بازسازی بانک‌ها، مشکلات خاص هر تکنیک بازسازی و رهیافت‌های قانونی که می‌توان برای حل آن مشکلات، مورد استفاده قرار داد (بخش ۴).
 - مبانی قانونی و روش‌های تصفیه بانک‌ها (بخش ۵)
- بخش دوم از چارچوب قانونی، نهادی و نظارتی بحث می‌کند که یک کشور باید داشته باشد تا با ورشکستگی بانک‌ها در دوران‌های بحران مالی مواجه شود. این بخش، نسخه توسعه‌یافته و به‌روزشده‌ای از گزارش ابتکار جهانی ورشکستگی بانک‌هاست. بخش دوم توسط کارکنان بانک جهانی تهیه شده است و بیانگر دیدگاه‌های آنهاست.
۴. در اینجا لازم است به دو محدودیت مهم این تحقیق اشاره شود. نخست اینکه این تحقیق، فقط به چارچوب‌های قانونی، نهادی و نظارتی بانک‌ها می‌پردازد و مقصود از بانک‌ها، مؤسسات سپرده‌پذیر است. سایر انواع مؤسسات مالی، مشمول این تحقیق نیستند. دوم اینکه این تحقیق، به رژیم ورشکستگی بانک‌ها در سطح داخلی می‌پردازد. لذا مباحث ورشکستگی فرامرزی بانک‌ها خارج از محدوده این تحقیق قرار می‌گیرند.^۲

ب. چستی فرایندهای ورشکستگی بانک

۵. یک بانک، در جریان فعالیت خود ممکن است با مشکلات مالی روبه‌رو شود. در برخی موارد، مدیران بانک می‌توانند با تصمیماتی که خودشان می‌گیرند یا با استفاده از دستوراتی که بانک مرکزی به آنها می‌دهد، بانک را به وضعیت ثبات و سودآوری بازگردانند.^۳ با این حال ممکن است در مواردی، مدیریت بانک، قادر یا مایل به حل مشکلات بانک نباشد و در چنین مواردی، لازم است مقامات نظارتی بانکی، به نحو مستقیم‌تری درگیر فعالیت‌های بانک شوند. در این گونه موارد، فعالیت‌های مقامات نظارتی بانکی، در سیاق فرایندهای ورشکستگی انجام می‌شود و این مقامات، کنترل مستقیم بانک را بر عهده می‌گیرند. این فرایندها، موضوعی هستند که در این تحقیق به آنها خواهیم پرداخت.

۱- برای ملاحظه شرح فرایند تهیه گزارش ابتکار جهانی ورشکستگی بانک‌ها و کسانی که در تهیه آن مشارکت داشتند، به ضمایم ۱ و ۲ رجوع شود. اگرچه گزارش مزبور بیانگر دیدگاه‌های بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول است، اما هر دو سازمان یادشده از اشخاص و سازمان‌هایی که در تهیه آن مشارکت داشتند، قدرانی می‌کنند.

۲- در حال حاضر کمیته نظارت بانکی بال، مشغول انجام تحقیق مهمی در این رابطه است.

۳- در این تحقیق، عبارت مقامات نظارتی بانکی به آن دسته از نهادهای عمومی اشاره دارد که مسئولیت اعمال کارکردهای نظارتی در زمینه بانکداری، بازسازی بانک‌ها، فرایندهای ورشکستگی یا تصفیه بانک‌ها را بر عهده دارند. چنین نهادهایی معمولاً شامل ناظران بانکی، بانک مرکزی، مؤسسات بیمه سپرده و مؤسسات تخصصی بازسازی می‌شوند.

۴- در چنین مواردی می‌توان اعمال گوناگونی انجام داد تا مشکلات بانک حل شود، از جمله نظارت و راهنمایی (رسمی یا غیررسمی) از سوی مقامات نظارت بانکی در رابطه با اعمال و ترتیباتی که مدیریت بانک باید اتخاذ کند تا مشکلات بانک را حل کند (این ترتیبات، حتی می‌تواند شامل بازسازی بانک باشد). چنین اعمالی در این تحقیق، مورد بحث قرار نگرفته‌اند.



۶. در سیاق ورشکستگی بانک، عبارت «فرایندهای ورشکستگی» شامل تمامی انواع اقدامات رسمی در خصوص بانکی که از یک «آستانه» برای آغاز فرایندهای ورشکستگی گذشته است، می‌شود. این اقدامات شامل عزل مدیران و یا وضع محدودیت‌ها بر حقوق سهامداران یا تعلیق آن حقوق و در اختیار گرفتن کنترل مستقیم امور بانک توسط مقام ناظر یا شخص دیگری که به طور رسمی منصوب شده است، می‌شود.^۱
۷. هدف اقتصادی فرایندهای ورشکستگی عبارت است از بازسازی تمام یا بخشی از فعالیت بانک و یا پایان دادن به فعالیت بانک به نحوی قاعده‌مند و صحیح (یعنی «بستن» بانک). از دیدگاه حقوقی، این فرایندها یا منجر به ادامه فعالیت بانک به عنوان یک نهاد حقوقی می‌شوند یا منتهی به انحلال شخصیت حقوقی آن می‌گردند.
۸. در چارچوب‌های قانونی کشورها معمولاً بین دو نوع فرایند ورشکستگی که اهداف متفاوتی دارند، تفاوت گذاشته می‌شود. این دو نوع فرایند، عبارت‌اند از: اداره رسمی (که در فصل ۳ از آن بحث شده است) و فرایندهای تصفیه (که در فصل ۴ از آن بحث شده است). این فرایندها در اغلب اوقات، متفاوت هستند اما می‌توان آنها را در یک فرایند واحد جمع نمود.
۹. اداره رسمی، شکلی از فرایندهای ورشکستگی است که در آن، یک مقام رسمی (مقام نظارتی بانکی، مدیر منصوب‌شده از سوی دادگاه یا مدیر منصوب‌شده توسط مقام نظارتی بانکی) کنترل مدیریت بانک را مستقیماً بر عهده می‌گیرد تا از دارایی‌های آن محافظت نماید، وضعیت مالی واقعی آن را ارزیابی نماید و یا تمامی اقدامات لازم برای بازسازی آن را انجام دهد یا بانک را وارد جریان تصفیه نماید.^۲
۱۰. در مقابل اداره رسمی، هدف فرایندهای تصفیه، استیفای دارایی‌های بانک به نحو مطلوب (یعنی به حداکثر رساندن ارزش دارایی‌ها) و تقسیم صحیح و منصفانه آنها بین طلبکاران است. اگرچه ممکن است بخش‌هایی از دارایی‌های یک بانک به عنوان جزئی از یک بنگاه اقتصادی فروخته شوند، اما در هر حال، تصفیه منتهی به انحلال بانک به عنوان یک شخصیت حقوقی مجزا می‌شود.^۳

ج. هدف فرایندهای ورشکستگی بانک

۱۱. هدف فرایندهای ورشکستگی عبارت‌اند از تضمین ثبات نظام بانکی که شامل موارد ذیل است:
- کارکرد روان نظام‌های پرداخت و تسویه
 - حمایت از سپرده‌گذاران
 - حفظ کارکرد واسطه‌گری اعتبار
۱۲. آثار سوئی که از ورشکستگی یک بانک ایجاد می‌شود، بسیار گسترده‌تر از آثار سوئی است که از ورشکستگی یک مؤسسه غیرمالی ایجاد می‌گردد. ناتوانی یک بانک در اجرای دستورهای پرداخت، می‌تواند منجر به ورود صدمه به نظام‌های پرداخت و تسویه شود. این امر می‌تواند تأثیر مستقیمی بر ورود زیان‌های جدی به بازیگران بازار داشته باشد و منجر به ایجاد آثار منفی در بازار بین‌بانکی و

۱- باید بین فرایندهای ورشکستگی و سایر اشکال در اختیار گرفتن بانک توسط مقامات فرق گذاشت (مثلاً وقتی که بانک، تقلب یا فعالیت‌های مجرمانه انجام می‌دهد). این اعمال به طور مستقیم در این تحقیق، مورد بررسی قرار نگرفته‌اند.

۲- عبارت بازسازی در این تحقیق، به معنای اقتصادی آن استفاده شده است و شامل اعمالی است که برای تغییر عملیات یا ساختار مالی بانک، انجام می‌شود. از جهت حقوقی، بازسازی گاهی اوقات منتهی به حفظ بانک به عنوان یک شخصیت حقوقی می‌شود و گاهی اوقات نیز منتهی به از بین رفتن شخصیت حقوقی بانک می‌گردد و تنها بخشی از عملیات اقتصادی بانک، باقی می‌ماند (به عنوان مثال در نتیجه ادغام یا معاملات خرید و پذیرش با بانک دیگر، شخصیت حقوقی بانک از بین می‌رود اما عملیات آن ادامه پیدا می‌کند). هدف از بازسازی، اطمینان از تداوم تمام یا بخشی از فعالیت‌های بانک (به صورت یک بنگاه سودآور) و بر اساس یک مبنای مالی معقول است.

۳- اگرچه ممکن است در حقوق داخلی، در مواردی که یک شرکت به دلیل فعالیت‌های مجرمانه، عدم متابعت از موازین نظارتی و غیره ضعیف می‌شود هم فرایند تصفیه در مورد آن رخ دهد، اما عبارت فرایند تصفیه در اینجا تنها شامل فرایندهایی می‌شود که زمانی آغاز می‌شوند که بانک از یک آستانه برای شروع فرایندهای ورشکستگی گذشته باشد.



نقدینگی در نظام بانکی باشد. علاوه بر این، اکثر تعهدات بانکها، در قبال گروه‌های بزرگی از سپرده‌گذاران است که عمدتاً اشخاص خصوصی هستند که توانایی کاستن از ریسک‌ها و یا زیان‌ها را ندارند. اگرچه طرح بیمه سپرده می‌تواند به حمایت از سپرده‌گذاران کمک کند، اما هزینه‌های آن به بیمه‌گر سپرده منتقل می‌شود و همین هزینه‌ها به طور غیرمستقیم به خزانه دولت یا به سایر بخش‌های صنعت بانکداری منتقل می‌شوند. در نهایت اینکه اخلال در معاملات، انتقال زیان‌ها به طرف‌های مقابل و لطمه به اعتماد عمومی به نظام بانکی که همه می‌توانند از ورشکستگی یک بانک ناشی شوند، قابلیت این را دارند که در مجموع، باعث آغاز یک بحران مالی شوند و بانک‌هایی را که در حالت عادی، سالم هستند، نیز به خطر اندازند و کارکرد واسطه‌گری نظام مالی را مختل نمایند.^۱

۲. مسائل کلیدی نهادی و قانونی در رابطه با ایجاد یک رژیم ورشکستگی بانک

۱۳. در طراحی یک چارچوب، برای ورشکستگی بانک، باید به یک سری مسائل بنیادی قانونی و نهادی توجه شود.

الف. چارچوب نهادی برای ورشکستگی بانک

۱۴. یکی از مسائل مهم اولیه، تفکیک مسئولیت‌های مربوط به بانک ورشکسته بین مقامات نظارتی بانکی گوناگون است. به عنوان مثال، باید وظایف ناظر بانکی و آژانس بیمه سپرده‌ها و بانک مرکزی از یکدیگر تفکیک شود. برای این کار، روش مرجحی وجود ندارد. در این رابطه، نظام‌ها و ساختارهای گوناگونی می‌توانند تأثیر برابری داشته باشند، مشروط به اینکه اختیارات و مسئولیت‌های تمامی دستگاه‌های مربوطه، به طور روشن و جامع، در قانون مشخص شده باشند و در موارد مهم خلأ وجود نداشته باشد و در هیچ موردی هم امری در آن واحد بر عهده دو یا چند نهاد واگذار نشده باشد. علاوه بر این، رژیم ورشکستگی بانک باید مبتنی بر چارچوبی منسجم برای نظارت بانکی باشد و به طور خاص از موارد ذیل اطمینان حاصل نماید:^۲

- دستور کار قانونی: دستور کار و کارکردهای قانونی هر یک از نهادهای درگیر در نظارت بانک، باید به طور روشنی مشخص شود و سازوکاری که برای حل و فصل اختلافات احتمالی بین آنها وجود دارد نیز باید به طور روشن در قانون مشخص شده باشند.
- استقلال: مقامات نظارتی بانکی باید استقلال عملیاتی داشته باشند،^۳ همچنین باید اقتدارات قانونی کافی و منابع انسانی و بودجه‌ای کافی برای اجرای مؤثر کارکردهایشان بدون فشار خارجی داشته باشند.
- همکاری: باید مقرراتی برای تبادل اطلاعات و همکاری به موقع بین مقامات نظارت بانکی و سایر دستگاه‌های مربوطه (خصوصاً ناظران بازار اوراق بهادار و بیمه) وجود داشته باشد.
- محرمانگی و پاسخگویی: مقامات نظارتی بانکی باید ملزم باشند که با بیشترین میزان شفافیت که با نیاز به حفظ محرمانگی همخوانی دارد، کار کنند. بسیاری از تصمیمات مقامات نظارتی بانکی، متضمن امور محرمانه است و در اکثر

۱- اصول حاکم بر ورشکستگی بانک‌ها را می‌توان با اصول حاکم بر ورشکستگی شرکت‌ها مقایسه نمود. برای ملاحظه اصول حاکم بر ورشکستگی شرکت‌ها به منبع زیر مراجعه شود:

UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law; "Principles for Effective Insolvency and Creditor Rights Systems", World Bank, Washington D.C., April 2001; and "Orderly and Effective Insolvency Procedures—Key Issues", Legal Department, IMF, Washington, D.C., 1999

۲- یک نظام مؤثر ورشکستگی بانک از چارچوب قانونی درست برای شناسایی و اجرای قراردادهای و حقوق مالکیت، بهره‌مند می‌شود.

۳- در مقابل در صورتی که یک مقام اداری، اعمال صلاحیت تشخیصی ننماید بلکه فقط به نحو شبه اتوماتیک، قواعد را اعمال کند، وجود استقلال عملیاتی لزومی ندارد. مثلاً در مواردی که آژانس بیمه سپرده، این دستور کار مشخص را داشته باشد که پرداخت‌ها را به سپرده‌گذاران مشمول بیمه سپرده‌ها و بر اساس شرایط مشخصی انجام دهد، لزومی ندارد که استقلال عملیاتی داشته باشد.



موارد باید محرمانگی حفظ شود.

با این حال، این نکته نیز مهم است که باید اطمینان حاصل شود مقامات بانکی، برای اعمال خود، پاسخگو هستند و ترتیبات مناسبی برای گزارش‌دهی آنها در نظر گرفته شده است.^۱

ب. انتخاب رژیم ورشکستگی بانک

۱۵. مقامات نظارتی بانکی، هنگام طراحی چارچوب ورشکستگی بانک‌ها، باید در این مورد تصمیم‌گیری نمایند که آیا می‌خواهند از همان رژیم عام حاکم بر ورشکستگی شرکت‌ها استفاده نمایند و تغییرات لازم را در آن بدهند یا اینکه می‌خواهند یک رژیم خاصی را که به طور اختصاصی برای بانک‌ها تهیه شده است، مورد استفاده قرار دهند.

۱۶. قانون ورشکستگی شرکت‌ها: برخی از کشورها، قانون ورشکستگی شرکت‌های خود را بر بانک‌ها اعمال می‌نمایند و با بانک‌ها همان رفتاری را دارند که با مؤسسات غیرمالی ورشکسته اعمال می‌نمایند. با این حال موارد بسیار اندکی وجود دارد که در آن، کشورها از رژیم ورشکستگی شرکت‌های خود، بدون هیچ تغییری که بیانگر ویژگی‌های خاص ورشکستگی بانک‌ها باشد برای بانک‌ها استفاده می‌کنند. به طور خاص قواعد راجع به ورشکستگی بانک‌ها برای این وضع می‌شوند که: (۱) آیینی برای اجرای اداره رسمی ایجاد نمایند؛ (۲) راهکاری برای برخورد‌های خاص با قراردادهای مالی، پرداخت‌های تصفیه‌شده و معاملات اوراق بهادار و وثایق مالی ایجاد نمایند؛ (۳) مقامات نظارت بانکی یا اشخاص پیشنهادشده توسط آنان را به عنوان اداره‌کننده و یا مدیر تصفیه منصوب نمایند و (۴) مسائل راجع به عملکرد طرح بیمه سپرده را مطرح کنند، از جمله ایجاد حق قائم‌مقامی برای اژانس بیمه سپرده به دلیل مطالبات سپرده‌گذاران که وی از جانب بانک، پرداخته است.

۱۷. رژیم خاص ورشکستگی بانک: در مقابل، بسیاری از کشورها رژیم خاصی را برای ورشکستگی بانک‌ها وضع کرده‌اند. پذیرش یک رژیم خاص ورشکستگی بانک که جدا از رژیم ورشکستگی بانک باشد، می‌تواند عملکرد به موقع را تسهیل نماید و موجب ایجاد هماهنگی بین کارکردهای نظارتی و کارکردهای مربوط به ورشکستگی مقامات نظارتی بانکی باشد. چنین رژیمی، خصوصاً در مواردی می‌تواند مفید باشد که چارچوب ورشکستگی بانک‌ها، ضعیف و ناکارآمد باشد.

۱۸. هیچ اجماع قاطعی مبنی بر برتری نظامی که مبتنی بر چارچوب ورشکستگی شرکت‌ها یا چارچوب خاص برای شرکت‌ها باشد، وجود ندارد. با این حال، گرایشی به سوی رژیم‌های خاص وجود دارد، به گونه‌ای که در سال‌های گذشته تعداد قابل توجهی از کشورها چنین رژیم‌هایی را اعمال نموده‌اند یا در حال بررسی اعمال چنین رژیم‌هایی هستند.

۱۹. فرایندهای قضایی در برابر فرایندهای اداری: اگرچه فرایندهای ورشکستگی بانک‌ها همیشه در دادگاه‌ها انجام می‌شوند، اما فرایندهای ورشکستگی در رژیم‌های خاص بانک‌ها یا مبتنی بر دادگاه هستند و یا اینکه ماهیت اداری دارند. در مواردی که آنها اداری هستند، فرایندها، توسط مقامات نظارتی بانکی آغاز می‌شوند و ادامه پیدا می‌کنند، بدون اینکه نیاز به درگیری قضایی در آنها باشد.

۲۰. در انتخاب بین نظام‌های قضایی و نظام‌های مبتنی بر دادگاه، این مهم است که بدانیم، هیچ اجماعی وجود ندارد و هر سیستمی هم مزایای خود را دارد و هم معایب خود را. اگرچه یک نظام مبتنی بر دادگاه، می‌تواند پاسخگویی بیشتر را افزایش دهد و این اطمینان را ایجاد کند که حقوق تمامی طرفین درگیر، به نحو مناسبی مورد حمایت قرار خواهد گرفت اما دستگاه قضایی، فاقد تجربه لازم در امور بانکی است. با این حال، برای اطمینان از اینکه مقامات نظارتی بانکی، برای اعمال خود پاسخگو هستند، لازم است مقرراتی برای نظارت قضایی پسینی بر آنها وجود داشته باشد (در این مورد به بخش «د» رجوع شود). برخی از کشورها، رهیافت مختلط را اتخاذ کرده‌اند که بر اساس آن، اداره رسمی توسط مقامات بانکی و بدون مداخله دادگاه انجام می‌شود و فرایند تصفیه، تحت کنترل

۱- مجموعه رویه‌های خوب صندوق بین‌المللی پول در رابطه با شفافیت در سیاست‌های پولی و مالی، راهنمایی‌های بیشتری در این رابطه ارائه می‌دهند.



ج. آغاز فرایندهای ورشکستگی بانک

۲۱. چارچوب ورشکستگی بانک، باید به ۳ پرسش مهم در رابطه با آغاز فرایندهای ورشکستگی بپردازد:
- چه کسی می‌تواند فرایندهای ورشکستگی را علیه یک بانک آغاز نماید؟
 - واقعه یا حادثه آغازکننده یا «آستانه» که باید از آن گذشت تا فرایندهای ورشکستگی آغاز شوند، کدام است؟
 - با شروع فرایندهای ورشکستگی، چه کسی باید کنترل بانک را بر عهده گیرد؟
۲۲. اقتدار برای شروع فرایندها: در تعیین اشخاصی که می‌توانند فرایندهای ورشکستگی را آغاز نمایند، قانون ورشکستگی شرکت‌ها و قانون ورشکستگی بانک‌ها، رهیافت‌های کاملاً متفاوتی را اتخاذ می‌نمایند. در ورشکستگی شرکت‌ها، نقش اصلی توسط اشخاص ذی‌نفع، مثل خود بنگاهی که ورشکست شده است یا طلبکاران آن که در پی حفظ منافع خود و دریافت مطالبات خود از شرکت هستند، ایفا می‌شود. در ورشکستگی بانک، نقش اصلی توسط مقامات نظارتی بانکی ایفا می‌گردد، زیرا دستور کار آنها، حفاظت از ثبات نظام بانکی است و آنها در ارزیابی وضعیت مالی صحیح یک بانک، از مزیت اطلاعاتی برخوردارند.
۲۳. اگرچه مقامات بانکی تقریباً در همه جا این اقتدار را دارند که فرایندهای ورشکستگی را علیه بانک آغاز نمایند،^۲ اما بسیاری از نظام‌های حقوقی از این فراتر می‌روند و به مقامات نظارتی بانکی، اقتدار انحصاری برای آغاز این فرایندها را اعطا می‌کنند. در حمایت از این رهیافت، معمولاً دو رهیافت، ارائه می‌شود: نخست اینکه آغاز فرایندهای ورشکستگی هنگامی که منتشر شود، می‌تواند آثار سیستمی داشته باشد. بنابراین باید جزء مسئولیت‌های انحصاری مقامات نظارتی بانکی باشد، دوم اینکه در مورد فرایندهای غیرمتمرکز، طلبکاران منفرد می‌توانند دعوی بی‌منا یا واهی را علیه بانک مطرح نمایند. با این حال، این رهیافت جهانی نیست. بسیاری از کشورهایی که چارچوب‌های ورشکستگی مبتنی بر دادگاه دارند، اجازه می‌دهند که شروع فرایندهای ورشکستگی، تنها در انحصار دادگاه نباشد، بلکه مالکان بانک، مدیران بانک و یا طلبکاران نیز حق شروع فرایندهای ورشکستگی را دارند. این رهیافت، در پی آن است که حقوق ذی‌نفعان بانک را حفظ نماید و این نکته را به رسمیت می‌شناسد که این اشخاص نیز در برخی موارد، می‌توانند هنگامی که مقامات بانکی از آغاز فرایندهای ورشکستگی اکراه دارند، این نقش را بر عهده گیرند.^۳
۲۴. هنگامی که اشخاصی غیر از مقامات نظارتی بانکی، اجازه آغاز فرایندهای ورشکستگی بانک را دارند، قانون باید مشورت با مقامات نظارتی بانکی قبل از آغاز آن فرایندها را الزامی نماید و مقامات نظارتی بانکی باید حق داشته باشند که در تمامی مراحل این فرایندها مداخله نمایند. به طور خاص، هنگامی که در این مورد تصمیم‌گیری می‌شود که آیا بانک از آستانه شروع فرایندهای ورشکستگی گذشته است یا خیر، باید با مقامات نظارتی بانکی مشورت شود. مقامات نظارتی بانکی یا یکی از کارکنان آنها یا شخصی که توسط آنها پیشنهاد داده شده است، باید این امکان را داشته باشد که به عنوان اداره‌کننده رسمی و یا مدیر تصفیه انتخاب شود. مقامات نظارتی بانکی باید دسترسی کامل به فایل‌های رسیدگی‌های دادگاه داشته باشند، تمامی اسناد و اظهارها را دریافت کنند و در تمام جلسات استماع و نشست‌های سهامداران یا طلبکاران شرکت کنند. مقامات نظارتی بانکی باید حق داشته باشند که طرح‌های بازسازی و سایر پیشنهادها را به دادگاه ارائه نمایند و به پیشنهادهای سایر اشخاص، اعتراض نمایند. این مهم

۱- در برخی از کشورها، قانون اساسی مقرر می‌دارد که حتی وقتی فرایندهای ورشکستگی، عمدتاً دارای ماهیت اداری هستند، برخی اعمالی که مقامات بانکی انجام می‌دهند و متضمن محدودیت در حقوق مالکانه و یا سلب آن حقوق می‌باشند، باید تحت نظر دادگاه و با دستور دادگاه انجام شود و یا اینکه همراه با پرداخت غرامت مناسب باشد.

۲- بسته به اینکه بانک، از رهیافت مبتنی بر دادگاه استفاده کند یا از رهیافت اداری، مقامات بانکی ممکن است نیاز داشته باشند که برای آغاز فرایند ورشکستگی، دادخواست ورشکستگی را به دادگاه بدهند یا اینکه اقدامات اداری لازم را انجام دهند تا فرایند ورشکستگی آغاز شود.

۳- در برخی کشورها، تأخیر یا خودداری مدیران برای طرح چنین دعوایی، می‌تواند موجب طرح دعوای حقوقی علیه آنان شود، از جمله اینکه ممکن است دعوای شخصی مسئولیت مدنی علیه آنان مطرح شود.



است که مقامات نظارتی بانکی، در رابطه با زمان و نحوه اعلان آغاز فرایندهای ورشکستگی نقش داشته باشند تا از بین رفتن اعتماد عمومی به نظام بانکی در نتیجه اعلان ورشکستگی بانک را به حداقل برسانند.

۲۵. آستانه آغاز فرایندهای ورشکستگی: رژیم ورشکستگی بانک، باید «آستانه» ای را که با گذر از آن، فرایندهای ورشکستگی آغاز می‌شود، مشخص نماید. در این رابطه، دو آستانه رایج می‌باشند و گذشتن از هر یک از آنها می‌تواند موجب آغاز فرایندهای ورشکستگی شود.

- بر اساس «آستانه نقدینگی» زمانی می‌توان فرایندهای ورشکستگی را علیه یک مؤسسه آغاز نمود که آن مؤسسه، قادر به پرداخت تعهدات خویش که زمان پرداخت آنها رسیده است، نباشد.

۲۶. اگرچه بحث نقدینگی، هم در حقوق شرکت‌ها و هم در حقوق ورشکستگی، دارای اهمیت است، مفهوم نقدینگی، در مورد بانک‌ها، پیچیده‌تر از مؤسسات غیربانکی است. ممکن است یک بانک، مشکلات نقدینگی موقتی داشته باشد، بدون اینکه از اساس ورشکسته باشد و یا اینکه ورشکسته باشد، بی‌آنکه لزوماً مشکلات نقدینگی داشته باشد. نکته روشن این است که ناتوانی بانک از ایفای تعهدات پرداخت‌اش در هنگام سررسید شدن آنها، نشان‌دهنده ضعف آن بانک است و بروز این مشکل نقدینگی، می‌تواند نشان‌دهنده مشکلات مالی عمیق‌تر باشد. با این حال، مشکلات نقدینگی در یک بانک غیر ورشکسته، در بسیاری موارد می‌تواند از طریق قرض‌گرفتن از بازار بین‌بانکی یا در برخی از کشورها از طریق کمک‌های نقدی اضطراری بانک مرکزی حل شوند. با این حال، اگر بانک نتواند به سرعت به نقدینگی دست پیدا کند، وضعیت مالی وی به طور جدی لطمه خواهد دید، خصوصاً هنگامی که شرایط بازار برای به‌دست‌آوردن نقدینگی تغییر کند.

- بر اساس «آستانه ترازنامه» زمانی می‌توان فرایندهای ورشکستگی را علیه یک مؤسسه آغاز نموده که ترازنامه آن، نشان‌دهنده ارزش خالص منفی باشد (یعنی زمانی که تعهدات آن از دارایی‌های آن بیشتر باشد).^۱

۲۷. هم در مورد شرکت‌های غیرمالی و هم در مورد بانک‌ها، ارزش خالص منفی دارایی‌ها، نشانه‌ای صریح است که از برخی مشکلات مالی حکایت می‌کند که آنقدر جدی هستند که بتوانند آغاز فرایندهای ورشکستگی را توجیه نمایند. با این حال، در رابطه با ورشکستگی بانک‌ها، این آستانه چندان کارایی ندارد. زمانی که بانک از این آستانه بگذرند، احتمالاً برای رسیدن به یک راه‌حل سامان و قاعده‌مند، خیلی دیر شده است.

۲۸. لذا در چارچوبی که برای ورشکستگی بانک طراحی می‌شود، نیاز به این وجود دارد که یک آستانه دیگر پیش‌بینی شود که اجازه می‌دهد فرایندهای ورشکستگی در مراحل نسبتاً اولیه مشکلات مالی آغاز شود.

- بر اساس این آستانه جدید - آستانه نظارتی - فرایندهای ورشکستگی را زمانی می‌توان علیه یک بانک آغاز نمود که وضعیت خالص مالی آن، از سطح مشخصی تنزل نموده باشد، ولو اینکه در آن حالت، ارزش خالص دارایی‌های بانک، هنوز مثبت باشد.

۲۹. قانون باید مقرر کند هنگامی که یک بانک، از «آستانه نظارتی» می‌گذرد، فرایندهای ورشکستگی می‌تواند آغاز شوند. «آستانه نظارتی» می‌تواند ماهیت کمی داشته باشد و مبتنی بر وضعیت سرمایه بانک یا نسبت اهرمی مشخص آن باشد یا به شکل کسری از نسبت‌های احتیاطی بیان شود.^۲ از منظر اهداف نظارت بانکی، مقامات نظارتی تقریباً در همه جای دنیا، حداقل الزامات کفایت سرمایه را که بیانگر ریسک‌هایی است که بانک‌ها می‌پذیرند، به عنوان آستانه در نظر می‌گیرند. ناتوانی بانک در اجرای حداقل الزامات راجع به سرمایه، می‌تواند یک نشانگر مهم باشد که بر ضعف مالی بانک دلالت می‌کند. علاوه بر این، کشورها اغلب مقرر می‌دارند فرایندهای ورشکستگی زمانی می‌تواند آغاز شوند که مقامات نظارتی بانکی به این نتیجه برسند که بانک، از آستانه‌های

۱- این وظیفه مقامات نظارتی بانکی است که ترازنامه بانک را برای اهداف نظارتی بررسی نمایند تا مشخص کنند که آیا آن ترازنامه، نشان‌دهنده ارزش اقتصادی واقعی دارایی‌ها و تعهدات بانک هستند یا خیر.

۲- برای آستانه‌های کمی، لازم است اصول و شیوه‌هایی برای ارزیابی ارزش دارایی‌ها وجود داشته باشد.



کیفی تری عبور کرده است. به عنوان مثال بانک، درگیر تنش‌های مالی و یا عملیاتی جدی شده است یا ریسک جدی قابل تسری به سایر بانک‌ها ایجاد می‌نماید.

۳۰. آستانه نظارتی، اساسی‌ترین آستانه در فرایندهای ورشکستگی بانک است و به مقامات نظارتی بانکی اجازه می‌دهد که در مراحل اولیه مشکلات مالی بانک، مداخله نمایند (یعنی در جایی که وضعیت مالی بانک، به طور جدی تضعیف شده است، ولو اینکه ممکن است ارزش خالص دارایی‌های آن هنوز مثبت باشد) تا از ثبات نظام مالی محافظت نمایند. اگرچه آستانه نظارتی، هنوز به رویه‌ای جهانی در چارچوب ورشکستگی بانک‌ها مبدل نشده است، اما ابزار مهمی را در اختیار مقامات نظارتی بانکی قرار می‌دهد و به آنها اجازه می‌دهد که به مشکلات مالی جدی، پاسخ‌های فوری بدهند. حداقل، گذشتن از آستانه نظارتی باید به مقامات نظارتی اجازه بدهد که اداره رسمی بانک را آغاز نمایند و کنترل مستقیم بانک را برای آغاز بازسازی فعالیت‌های آن یا تصفیه نمودن آن، در دست بگیرند (به فصل ۳ رجوع شود). در برخی کشورها، گذشتن از آستانه نظارتی، حتی می‌تواند توجیه‌کننده آغاز فرایندهای تصفیه باشد (به فصل ۵ رجوع شود).

۳۱. پذیرش کنترل: با شروع فرایندهای ورشکستگی، باید کنترل کامل بانک فوراً به مدیر رسمی یا مدیر تصفیه منتقل شود. در مواردی که فرایندهای ورشکستگی، متضمن مداخله بانک است، اگر بین تاریخ تسلیم درخواست ورشکستگی و تصمیم بانک مبنی بر شروع فرایندهای ورشکستگی، فاصله‌ای وجود دارد، تا زمانی که رأی نهایی در مورد ورشکستگی صادر می‌شود، باید نوعی اداره موقت وجود داشته باشد تا دارایی‌های بانک در این فاصله زمانی حفظ شوند.

۳۲. از آنجا که اغلب، یکی از دلایل مواجه شدن بانک با بحران، مدیریت ضعیف آنان است، مدیران کلیدی و احتمالاً اعضای هیئت مدیره بانک، دیگر در چارچوب نظارت احتیاطی، مدیران صاحب صلاحیت تلقی نخواهند شد. لذا مقامات نظارتی بانکی باید دست به کار شوند تا مدیران سابق بانک و اعضای هیئت مدیره‌ای را که مسئول بحران بوده‌اند، معلق یا برکنار نمایند. در مواردی که این نگرانی وجود دارد که مدیران، ممکن است دارایی‌های بانک را از بین ببرند، ممکن است نیاز به این وجود داشته باشد که مدیران بانک، فوراً و بدون اخطار قبلی اخراج شوند. در نظامی که مبتنی بر مداخله دادگاه است، قانون باید به مقامات نظارتی بانکی این اختیار را بدهد که یا همزمان با طرح دادخواست ورشکستگی، به طور یک‌جانبه، مدیران را معلق نمایند یا اینکه برای این کار، یک دادخواست یک‌طرفه به دادگاه بدهند (یعنی دادخواستی که نیازی به ابلاغ آن به سایر اشخاص وجود ندارد).

د. چالش‌های پیش‌روی اقدامات مقامات نظارتی بانکی

۳۳. اقداماتی که مقامات نظارتی بانکی در رابطه با فرایندهای ورشکستگی انجام می‌دهند، به کرات در دادگاه‌ها توسط اشخاصی که منافع آنها از این اقدامات تحت تأثیر قرار می‌گیرد، از جمله مالکان بانک یا طلبکاران آن، مورد چالش قرار می‌گیرند. این دعوی، در دادگاه‌ها مطرح می‌شوند و می‌توانند مربوط به تصمیم مقامات نظارتی بانکی مبنی بر شروع فرایندهای رسیدگی باشند یا اینکه مربوط به اقداماتی باشند که پس از شروع این رسیدگی‌ها، توسط مقامات نظارتی بانکی انجام شده است (مثلاً ساماندهی دارایی‌ها و تعهدات بانک).

۳۴. این چالش‌ها، وسیله‌ای مناسب برای حصول اطمینان از این نکته هستند که مقامات بانکی، مسئول اعمال خود هستند و حقوق و منافع اشخاص متأثر از تصمیمات آنها، مورد حمایت قرار می‌گیرد. با این حال، این نکته نیز مهم است که اطمینان داشته باشیم چنین چالش‌هایی باعث از بین رفتن اثربخشی چارچوب ورشکستگی یا تلاش‌های مقامات نظارتی بانکی برای حفظ ثبات نظام بانکی نخواهند شد. بنابراین لازم است نظام قانونی ورشکستگی بانک، به طور صریح مشخص کند که این چالش‌ها در چه شرایطی می‌توانند مطرح شوند و اشخاص متأثر از این تصمیمات، چه راه‌هایی برای جبران خسارات خود در اختیار دارند.

۳۵. چالش‌های فوق‌الذکر، به دو صورت می‌باشند: (۱) نظارت قضایی بر اعمالی که مقامات نظارتی بانکی در جریان فرایندهای ورشکستگی انجام داده‌اند، (۲) طرح دعوی برای دریافت خسارت از مقامات نظارتی بانکی یا کارکنان آنها به دلیل اعمالی که آنها در جریان فرایندهای ورشکستگی انجام داده‌اند. در برخی موارد، این دو چالش با هم همراه هستند.



۳۶. نظارت قضایی بر اعمال مقامات نظارتی بانکی: در برخی از کشورها، نظام حقوق اداری، به اشخاص زیان‌دیده از تصمیمات یک نهاد اداری، مانند مقامات نظارتی بانکی اجازه می‌دهد که از دادگاه بخواهند، قانونی بودن اعمال آن مقام اداری را مورد بررسی قرار دهند. در چنین مواردی دادگاه، قانونی بودن تصمیمات اتخاذ شده توسط مقامات نظارتی بانکی را مورد بررسی قرار می‌دهد و هر جا به این نتیجه برسد که مقامات مزبور، از اختیارات خود تجاوز کرده‌اند، تصمیمات آنها را بر می‌گرداند.^۱

۳۷. در بسیاری از کشورها، اشخاصی که از اقدامات و تصمیمات مقامات نظارتی در جریان فرایندهای ورشکستگی زیان‌دیده‌اند، می‌توانند علیه آن تصمیمات و اقدامات به مراجع قضایی شکایت کنند. نظارت قضایی، بخشی از فرایندهای ورشکستگی نیست، اما می‌تواند فرایندی مجزا باشد که در آن دادگاه، اعمال مقامات نظارتی بانکی را پس از آنکه انجام شدند، مورد نظارت قرار می‌دهد. چنین نظارتی تنها زمانی ممکن است که فرایندهای ورشکستگی، دارای ماهیت اداری باشند و مقامات نظارتی بانکی، بدون نیاز به کسب مجوز قبلی دادگاه صالح برای رسیدگی به ورشکستگی، اقدام کرده باشند. در جایی که فرایندهای ورشکستگی، مبتنی بر دادگاه باشند، اعمال مقامات نظارتی، نیازمند به کسب مجوز قضایی قبلی خواهد بود.

۳۸. در جریان ورشکستگی بانک، باید محدوده نظارت قضایی به روشنی محدود باشد و این محدودیت به صراحت بیان شده باشد و مانع از اثربخشی و اعتبار اقدامات مقامات نظارتی بانکی در راستای حفظ ثبات نظام مالی نگردد. فرایند نظارت قضایی نباید سرزده و غیرقابل پیش‌بینی باشد، زیرا در این صورت، مقامات نظارت بانکی را از اینکه اقدامات سریع و قاطعی انجام دهند، برحذر خواهد داشت. سازوکار نظارت قضایی تنها باید در پی آن باشد که مشخص کند آیا مقامات نظارتی بانکی مطابق قانون عمل کرده‌اند یا خیر و نباید به دادگاه اجازه دهد که اعمال صلاحیت تشخیصی مقامات نظارت بانکی را مورد ارزیابی مجدد قرار دهد مگر آنکه دلیل آشکاری مبنی بر اشتباه فاحش در امور موضوعی یا سوءاستفاده از اختیارات (مثل تصمیم خودسرانه یا دلخواهانه) وجود داشته باشد. بررسی مجدد امور ماهوی، تا جایی که ممکن است باید به خود مقامات نظارتی بانکی واگذار شود و جزء ترتیبات داخلی خود آن مقامات باشد.^۲

۳۹. تمامی فرایندهای راجع به نظارت بر تصمیمات مقامات نظارتی بانکی، باید با حداکثر فوریت انجام شوند. علاوه بر این در اکثر موارد، درست نیست فرایندهای ورشکستگی تا زمان مشخص شدن نتیجه رسیدگی‌های قضایی معلق بمانند. در جایی که اقدامات مقامات نظارتی بانکی موجب ورود زیان به مالکان بانک یا سایر اشخاص ذی‌نفع شده است و بازگرداندن وضع به حالت سابق نیز به دلیل اقدامات مداخله‌ای انجام شده ممکن نمی‌باشد، تنها راه جبران خسارت می‌تواند پرداخت غرامت پولی باشد (خسارت) اگرچه چارچوب قانونی می‌تواند مواقعی را که در آنها حکم به پرداخت غرامت داده می‌شود، محدود کند. در تمامی موارد، چارچوب قانونی باید در مورد اینکه راه‌های جبران خسارت موجود چه هستند، تصریح داشته باشد.^۳

۴۰. طرح دعوی خسارت علیه مقامات نظارتی بانکی و کارکنان آنها: اغلب اتفاق می‌افتد کسانی که از اعمال مقامات بانکی در جریان فرایندهای ورشکستگی زیان دیده‌اند، اقدام به طرح دعوی می‌کنند و خواستار دریافت خسارت از مقامات بانکی و حتی کارکنان آنها می‌شوند. در این گونه دعوی معمولاً خسارت به دلیل زیان‌های وارده در نتیجه اجرای نامناسب اقتدارات، توسط مقامات نظارتی درخواست می‌شود. چارچوب قانونی، باید محدودیت‌های روشنی را بر شرایطی که در آنها می‌توان حکم به پرداخت چنین خساراتی

۱- در بسیاری از کشورها، دادگاهی که به نظارت قضایی بر اعمال اداره می‌پردازد، می‌تواند تصمیم اتخاذ شده توسط مقام اداری را برگرداند اما نمی‌تواند تصمیم خود را جایگزین آن کند. در بسیاری از چارچوب‌های حقوقی، به اشخاص متأثر از تصمیمات مقامات نظارتی بانکی اجازه داده می‌شود تا از دادگاه‌های خاص اداری که تخصص گسترده‌ای در امور بانکی دارند بخواهند که تحقیقات گسترده‌تری انجام دهند. به عنوان مثال، دادگاه مزبور، نه تنها می‌تواند قانونی بودن تصمیمات مقامات نظارتی بانکی را بررسی کند، بلکه می‌تواند ماهیت آن تصمیمات را نیز بر اساس مبانی ماهوی وسیع‌تری بررسی نماید. علاوه بر این، در صورتی که دادگاه یاد شده، با تصمیمات مقامات نظارتی بانکی موافق نباشد، نه تنها می‌تواند آن تصمیمات را ملغی نماید، بلکه می‌تواند تصمیم خود را جایگزین آن نماید.

۲- این ترتیبات، می‌تواند شامل تجدیدنظر خواهی از یک دیوان اختصاصی که خارج از حیطه اقتدار مقامات نظارتی بانکی است اما در امور تخصصی بانکی دارای صلاحیت است، باشند.

۳- به شرط عدم افشای اطلاعات محرمانه مشتریان بانک و اشخاص ثالث یا سایر اطلاعات حساس، نظارت قضایی یا آیین‌های تجدیدنظر خاص، باید به نحو علنی انجام شوند و نتیجه آنها هم گزارش داده شود.



داد، وضع نماید. بدین منظور، بسیاری از کشورها به صراحت، مسئولیت مقامات بانک مرکزی را به موارد قصور عمدۀ یا سوءنیت آنها محدود کرده‌اند.

۴۱. مسئله مرتبط دیگر، مسئولیت بالقوه اعضای هیئت مدیره، کارکنان و سایر مأموران و نمایندگان مقامات نظارتی بانکی (از جمله افرادی که به عنوان مدیران رسمی یا مدیران تصفیه منصوب می‌شوند) برای اعمالی است که در جریان ورشکستگی بانک انجام داده‌اند.^۱ چارچوب قانونی باید به مقامات مزبور، حمایت قانونی صریح از مسئولیت مدنی برای فعل‌ها و ترک فعل‌هایی که با حسن نیت در انجام وظایف قانونی خود مرتکب شده‌اند، اعطا نمایند.^۲ در برخی از کشورها از یک رهیافت استاندارد واحد استفاده می‌شود که در آن، هم نهاد نظارت بانکی و هم کارکنان آن، تحت استاندارد قانونی واحدی مورد حمایت قرار می‌گیرند. در تعداد دیگری از کشورها از افراد بیشتر از نهادهای نظارتی حمایت می‌کنند، به نحوی که نهادهای نظارتی، مسئولیت فعل‌ها یا ترک فعل‌های نادرست خویش را بر عهده دارند، در حالی که اشخاص حقیقی، مسئولیت شخصی نخواهند داشت.^۳ در هر کدام از این رهیافت‌ها، مقررات مربوط به حمایت قانونی، باید جامع و خالی از ابهام باشند تا انگیزه‌های لازم را ایجاد نمایند. در رابطه با مسئولیت شخصی، حمایت نباید مشروط به این باشد که شخص مورد حمایت، اثبات نماید اعمال او «معقول»، «عاری از تقصیر» یا مطابق با معیارهای دیگری نظیر این بوده است. علاوه بر این اعضای هیئت مدیره، کارکنان و سایر مأموران و نمایندگان مقامات نظارتی بانکی، نباید به دلیل سوءمدیریت یا قصور در انجام وظایف خود، مورد تحقیق و تعقیب کیفری قرار گیرند. همچنین اگر اشخاص مزبور، عملی را با حسن نیت و در اجرای وظایف رسمی خود انجام داده باشند، ولی آن اعمال مورد شکایت قرار گیرند، باید هزینه‌های دادرسی که در جریان دفاع از خود متحمل می‌شوند، به آنها پرداخت شود.

۳. اداره رسمی بانک‌ها

الف. هدف اداره رسمی

۴۲. در بسیاری از کشورها، نوعی از فرایندهای ورشکستگی به رسمیت شناخته شده است که بر اساس آن بانک، مشمول «اداره رسمی» قرار می‌گیرد.^۴ در اداره رسمی، مقام رسمی (یعنی مقام نظارتی بانکی، مدیر منصوب‌شده توسط دادگاه یا مدیر منصوب‌شده توسط مقام نظارتی بانکی) کنترل بانک را در دست می‌گیرد و در مورد اینکه تا چه حد می‌توان بانک را بازسازی کرد یا اینکه لازم است آن را تصفیه نمود، تصمیم‌گیری می‌کند. اداره رسمی، فرصتی را فراهم می‌کند تا شرایط بانک در سریع‌ترین حالت ممکن ارزیابی شود و اقداماتی صورت گیرد تا دارایی‌های بانک حفظ شود. حتی اگر حساب‌ها و یا گزارش‌های بانک نشان دهند که بانک، ورشکسته نیست، باز هم ممکن است مقامات نظارتی دلایلی داشته باشند و به این نتیجه برسند که بانک، ورشکسته است و نمی‌توان برای تصمیم به ادامه فعالیت بانک و در معرض تصفیه قرار ندادن آن، به مدیریت بانک تکیه کرد.^۵

۴۳. در ایجاد یک نظام قانونی برای اداره رسمی، باید بین حمایت از منافع سهامداران بانک از یک سو و منافع سپرده‌گذاران آن و عموم مردم از سوی دیگر، دست به انتخاب زد. کشورها معمولاً رهیافت‌های متعددی را تجمع می‌نمایند تا به یک توازن مطلوب دست پیدا کنند.

۱- نباید برای اعمال متقلبانه یا سوءرفتارهای عامدانه، حمایتی در نظر گرفته شود.

۲- در برخی کشورها در قراردادهای استخدامی این افراد از طریق پرداخت غرامت به آنان، حمایت قانونی از آنها انجام می‌شود.

۳- به عنوان مثال می‌توان به صراحت در قانون مقرر داشت که برای دعوی مدنی، تنها نهاد نظارتی است که مسئولیت دارد.

۴- واژه‌شناسی مربوط به این امر از کشوری تا کشور دیگر، به طور جدی تفاوت دارد. عباراتی مانند مداخله در بانک، حفاظت از دارایی‌ها، اداره موقت و مسئولیت اداره اموال نیز مورد استفاده قرار می‌گیرند.

۵- باید بین اداره رسمی و اقدامات نظارتی که علیه بانک‌های ضعیف اتخاذ می‌شوند، تفاوت نهاد. اقدامات نظارتی در وضعیتی انجام می‌شوند که بانک، هنوز تحت کنترل مالکان و مدیران خود قرار دارد.



ب. وضع اداره رسمی

۴۴. آستانه آغاز اداره رسمی: همان طور که در فصل دوم گفته شد، چارچوب قانونی باید آستانه‌ای را که گذشتن از آن می‌تواند موجب آغاز اداره رسمی شود، معین کند. آستانه‌ها باید شامل آستانه نظارتی نیز باشند.
۴۵. نظام اجباری یا نظام اختیاری: یکی از مهم‌ترین تصمیماتی که باید گرفته شود، انتخاب بین نظام اجباری و نظام اختیاری در مقرر نمودن شروع اداره رسمی است. در برخی کشورها، در صورتی که یک‌سری شرایط خاصی که به تفصیل در قانون ذکر می‌شوند، محقق گردند، مقامات نظارتی بانکی ملزم هستند اداره رسمی را آغاز نمایند (نظام اجباری)، در حالی که در سایر کشورها قانون، نوعی انعطاف‌پذیری برای تصمیم‌گیری در مورد اینکه اداره رسمی وضع شود یا نشود، در نظر گرفته است (نظام اختیاری).
۴۶. نظام‌های اجباری و اختیاری، هر کدام مزایا و معایب خود را دارند. نظام‌های اجباری می‌توانند موجب کاستن از دست روی دست گذاشتن مقامات نظارتی شوند، در مقابل فشارهای سیاسی و یا دعاوی حقوقی به عنوان یک دفاع برای مقامات نظارتی به کار بیایند و این پیام را به بانک‌ها و عموم بدهند که در صورت محقق شدن آن شرایط، مقامات نظارتی اقدام خواهند کرد. نظام اختیاری، انعطاف‌پذیرتر است و می‌تواند اجازه دهد که پاسخی، متناسب‌تر به هر مورد خاصی داده شود. در عمل، اکثر نظام‌ها ترکیبی از عناصر اجباری و اختیاری را اعمال می‌کنند. به نظر می‌رسد چنین رهیافتی بیشتر قابل توصیه باشد، زیرا توازن مطلوبی بین عدم انعطاف بیش از حد از یک سو و عدم قطعیت از سوی دیگر ایجاد شود.
۴۷. در کشورهایی که در آنها، مقامات نظارتی بانکی تحت فشار قرار می‌گیرند تا از عمل کردن خودداری کنند، نظامی که الزام برای عمل را ایجاد می‌نماید، قابل توصیه است. خودداری از اقدام، منجر به افزایش خسارات می‌شود و شرایط رقابتی را از بین می‌برد و این به زبان بانک‌های سالم‌تر است. علاوه بر این، دست روی دست گذاشتن موجب اجرانشدن قواعد و موازین نظارتی و مخاطره اخلاقی می‌شود، نقش مقامات نظارتی بانکی را لوٹ می‌کند و پیام‌های نادرستی به بازارها و عموم مردم می‌فرستد.

ج. مراحل اداره رسمی

۴۸. اداره رسمی معمولاً از دو مرحله تشکیل می‌شود: (۱) عیب‌یابی و (۲) بازسازی و یا قراردادن بانک در مرحله تصفیه.
۴۹. در تعداد فزاینده‌ای از کشورها، اداره رسمی توسط یک مقام نظارتی بانکی انجام می‌شود و برای مدت زمان کوتاهی می‌تواند ادامه یابد (مثلاً برای بیش از چند روز یا برای بیش از یک تعطیلات آخر هفته نخواهد بود)، تا هنگامی که بانک، توسط بانک یا شخص دیگری گرفته شود و تحت نام دیگری مجدداً افتتاح شود یا تا زمانی که فعالیت‌های اصلی آن به یک بانک قوی فروخته شود و سایر قسمت‌های آن بانک بحران‌زده، در معرض تصفیه قرار گیرد.
۵۰. عیب‌یابی: اداره‌کننده رسمی باید در طول دوره عیب‌یابی، با یا بدون کمک کارشناسی، تحقیقات کامل را در رابطه با وضعیت مالی بانک انجام دهد، دارایی‌ها و تعهدات آن را ارزیابی کند و وضعیت کفایت سرمایه و نقدینگی آن را نیز مشخص کند. همچنین اداره‌کننده رسمی، باید چشم‌انداز بازسازی کسب و کار بانک به عنوان یک بنگاه اقتصادی سودآور را که از تمامی موازین نظارتی به طور کامل تبعیت می‌کند نیز ارزیابی کند. بسته به اینکه احتمال موفقیت بازسازی بانک و هزینه‌های مربوط به بازسازی به چه میزان باشد، مدیر رسمی (با یا بدون تصویب مقامات نظارتی بانکی) تصمیم خواهد گرفت که آیا اقدام به بازسازی نماید یا اینکه به سرعت، فرایندهای تصفیه را آغاز نماید. در مواقعی که از ابتدا مشخص است که بانک، قابل بازگشت به وضعیت یک بنگاه سودآور نیست، مرحله عیب‌یابی، می‌تواند بسیار سریع باشد و در بسیاری موارد، این‌گونه هم هست.
۵۱. بازسازی: در مرحله بازسازی از اداره رسمی، می‌توان تلاش‌هایی انجام داد که کسب‌وکار بانک از طریق یک‌سری اقدامات مالی و عملیاتی، نجات داده شود.^۱ در برخی موارد، تلاش برای بازسازی بانک، پیش از آن انجام خواهد شد که تصفیه، اجتناب‌ناپذیر شود.

۱- به فصل ۴ مراجعه شود.



در عمل، تفکیک روشنی بین بازسازی و تصفیه وجود ندارد، زیرا در هر دوی آنها از تکنیک‌های مشابهی استفاده می‌شود، مثلاً فروش واحدهای تجاری.

د. عناصر اداره رسمی

۵۲. چارچوب قانونی اداره رسمی باید حداقل شامل عناصر ذیل باشد:

- سرعت: باید به تهدید ورشکستگی بانک، پاسخی سریع و قاطع داده شود تا هزینه‌های نهایی آن برای سپرده‌گذاران، سایر طلبکاران و مالیات‌دهندگان کاهش پیدا کند. هر چقدر که بیشتر بانکی تحت ترتیبات اداره رسمی باقی بماند، شانس حفظ آن به عنوان یک بنگاه سودآور، بیشتر کاهش پیدا خواهد کرد. لذا زمانی که بانک می‌تواند عملیات خود را تحت اداره رسمی انجام دهد، باید تا حد امکان کوتاه باشد. همچنین باید سازوکارهای نظارتی کافی وجود داشته باشد که مطمئن شویم به محض اینکه روشن شود چنین اقداماتی دیگر موفق نیستند، به آنها خاتمه دهیم.
- انتصاب، جابجایی و برکناری مدیر رسمی: قانون باید به صراحت مشخص کند چه کسی اقتدار انتصاب، جایگزینی و برکناری مدیر رسمی را دارد و در مواردی که مدیر رسمی، یک سازمان رسمی نیست، دستور کار وی را مشخص نماید.^۱ تصمیم به وضع اداره رسمی، باید شامل موارد ذیل باشد: (۱) نام مدیر رسمی، (۲) اختیارات مدیر رسمی و (۳) تعلیق یا ملغی نمودن اختیارات مدیر رسمی و سایر ارکان اداره‌کننده بانک.^۲ قانون باید در رابطه با لحظه و محدوده انتقال کنترل به مدیر رسمی، از شفافیت کامل برخوردار باشد و اجازه هیچ فترتی را ندهد.
- قانون باید معیار صلاحیت مدیر رسمی را مشخص نماید. این معیار باید شامل تجربه در بانکداری و مدیریت موارد حل مشکلات بانک‌ها، تحصیلات در زمینه بانکداری، حسابداری یا حقوق، صداقت و حسن اعتبار و نداشتن تعارض منافع باشد.^۳ باید دستور کار مدیر رسمی به نحو صریح مشخص شود و به طور خاص، اهداف، وظایف و روش‌های پاسخگویی وی را تعیین نماید.
- فقط مقامی که مدیر رسمی را منصوب کرده است باید حق برکناری وی را داشته باشد. مقام مزبور، هنگامی که مدیر رسمی را برکنار می‌کند باید به طور همزمان جانشین وی را نیز منصوب نماید و فوراً اختیارات مقام سابق را نیز به وی منتقل نماید. دلایل جابجایی یا عزل مدیر رسمی نیز باید در قانون مشخص شود. این دلایل، باید شامل موارد محدودی باشند مانند ناتوانی از انجام وظایف با گذر زمان، تقصیر عمده، رفتار غیرقانونی، یا برخوردار نبودن از صلاحیت تصدی مدیریت رسمی.
- تعیین وضعیت مالی بانک: مدیر رسمی باید در محدوده زمانی مشخص شده در قانون، فهرست جامعی از تمامی دارایی‌ها و تعهدات بانک تهیه نماید. مدیر رسمی باید این اختیار را داشته باشد که تمامی اطلاعات مربوط به وضعیت مالی بانک را دریافت نماید. به طور خاص، مدیر رسمی باید دسترسی نامحدود به تمامی اطلاعات مربوطه در تمامی محل‌هایی داشته باشد که بانک در آنجا به

۱- همان‌طور که در فصل ۲ اشاره شد، اداره رسمی از نظر ماهیتی می‌تواند مبتنی بر دادگاه (قضایی) یا اداری باشد. بر این اساس، اختیار انتصاب مدیر رسمی، می‌تواند به دادگاه یا به مقامات نظارتی بانکی واگذار شود و این امکان نیز وجود دارد که انتخاب مدیر رسمی توسط دادگاه به عمل آید ولی تأیید انتصاب آنها توسط دادگاه انجام شود. معمولاً مقامات نظارتی بانکی نسبت به دادگاه‌ها در جایگاه بهتری برای تعیین مدیر رسمی قرار دارند و در مواردی که اداره رسمی، مبتنی بر دادگاه است، می‌توان مقرر کرد که آن مقامات، مشورت‌های الزام‌آور به دادگاه بدهند.

۲- در برخی کشورها، قانون‌گذار حکم به کنترل مشترک داده است، به عبارت دیگر اختیارات مدیریتی به قوت خود باقی می‌ماند اما برخی از تصمیمات، مشروط به موافقت مدیر رسمی می‌شوند. در این فرایند، به منظور کاستن از ریسک‌های گریزناپذیری که وجود دارد، تنها باید به مدیران واجد صلاحیت، اجازه داده شود که تصمیمات روزمره بانک را اتخاذ نمایند.

۳- هم اشخاص حقیقی (مثل حسابداران، حقوق‌دانان یا متخصصان ورشکستگی) و هم اشخاص حقوقی (مثل مؤسسات حسابداری) می‌توانند در صورتی که واجد شرایط باشند، به عنوان مدیر رسمی انتخاب شوند. در مواردی که مدیر رسمی، یک نهاد رسمی نیست، مقامات نظارتی بانکی باید نامزدهای مناسب را از قبل مشخص نمایند. این امر می‌تواند از طریق انتشار آگهی عمومی انجام شود.



فعالیت اقتصادی پرداخته است و باید این اختیار را داشته باشد که تحقیقات موردی انجام دهد و در صورتی که برای انجام این کار نیاز به استفاده از نیروی کمکی داشته باشد، آن نیروها را استخدام نماید.

- حفظ دارایی‌ها و اداره امور بانک: مدیر رسمی باید به طور صریح، اختیار انجام هر اقدامی که برای حفظ دارایی‌های بانک، تعقیب دعاوی آن و دفاع از بانک در دادگاه‌ها در مقابل دعاوی مطروحه علیه آن لازم است را داشته باشد. مدیر رسمی باید اختیار کافی برای اقدام کردن و قدرت کافی برای حمایت از منافع سپرده‌گذاران (و سایر سپرده‌گذاران) و کل نظام مالی را داشته باشد و در عین حال، چارچوب قانونی باید مانع مداخله غیرضروری در حقوق مالکانه شود.

■ به مدیر رسمی باید اجازه داده شود که عملیات بانک را به میزانی که برای حفظ ارزش دارایی‌های بانک لازم است ادامه دهد. مدیر رسمی باید اقتدارات کامل برای مدیریت سبد وام‌های بانک داشته باشد و از آن جمله لازم است که اختیار تصمیم‌گیری در مورد وام‌های معوق را نیز داشته باشد.^۱ سایر اختیاراتی که مدیر رسمی باید داشته باشد عبارت‌اند از: استخدام و اخراج کارکنان بانک، نگهداری از اماکن و سیستم‌های اداری بانک، انجام معاملات پایه تصمیم‌گیری در خصوص محدود کردن برخی از فعالیت‌های اختصاصی بانک. معیار نهایی برای تصمیم‌گیری در مورد مناسب بودن این اعمال این است که آیا آنها برای حفظ ارزش دارایی‌های بانک، مفید هستند یا خیر و آیا به نفع سپرده‌گذاران و طلبکاران بانک است یا خیر.

- اجتناب از اجرای قراردادهای و طرح دعاوی مسئولیت: مدیر رسمی باید این قدرت را داشته باشد که از دادگاه تقاضا کند اجازه عدم اجرای برخی از قراردادهای را به وی بدهد. قراردادهای مزبور، قراردادهایی هستند که در یک دوره زمانی مشخص قبل از آغاز فرایندهای ورشکستگی منعقد شده‌اند و منجر به برخورد ترجیحی با برخی از طلبکاران می‌شوند و حقوق آن طلبکاران را بر حقوق جمعی سایر طلبکاران مقدم می‌دانند. برای کاستن از آثار منفی اقتدارات ناشی از اجتناب از اجرای قراردادهای، قانون باید انواع این قراردادهای که می‌توان آنها را اجرا نکرد و نیز معیارهای تجویز جلوگیری از اجرای آنها را به صراحت مشخص کند. همچنین مدیر رسمی باید مسئولیت طرح دعوی از طرف بانک بر علیه مدیران سابق آن، به دلیل خسارات وارده به دلیل سوءمدیریت، قصور یا تقلب آنها را داشته باشد.

- تصمیم‌گیری در مورد بازسازی یا تصفیه: مدیر رسمی باید مشخص کند که تا چه حدی امکان بازسازی یا تصفیه بانک وجود دارد. بر اساس اینکه در کشور چه سیستمی وجود داشته باشد، مدیر رسمی می‌تواند اجازه داشته باشد که در این مورد مستقلاً تصمیم‌گیری نماید یا اینکه با تصویب دادگاه یا مقامات مربوط بانکی تصمیم‌گیری کند.

- تکنیک‌های ورشکستگی بانک: همان‌طور که در ادامه این تحقیق در فصل ۴ توضیح داده شده است، نظام قانونی باید به طور خالی از ابهام به مدیر رسمی اجازه دهد تا از تکنیک‌های گوناگونی برای بازسازی وضعیت اقتصادی بانک استفاده نماید. به طور خاص، قانون باید مشخص کند که مدیر رسمی نه تنها اجازه دارد که از اختیارات مدیریتی رسمی استفاده کند بلکه اختیار تصمیم‌گیری در مورد تصمیمات جدی شرکتی که معمولاً محتاج به تصویب سهامداران می‌باشد را هم دارد (مثلاً فروش بانک یا بخشی از آن). البته در رابطه با این‌گونه تصمیمات، می‌توان تصویب دادگاه یا مقامات نظارتی بانکی را ضروری دانست.

- ترتیبات تصفیه و خالص نمودن مطالبات: انتصاب مدیر تصفیه می‌تواند موجب آن شود که ترتیبات تجمیع مطالبات و خالص نمودن آنها شروع شود و این ترتیبات، می‌توانند منجر به پیچیده شدن انتقال قراردادهای به شخص ثالث و یا یک بانک انتقالی شوند. چارچوب قانونی باید مشخص کند که آیا امکان تعلیق این ترتیبات برای مدت کوتاهی [که در آن مدت، این انتقال‌ها صورت گیرند] وجود دارد یا خیر؟^۲

- جدول زمانی: چارچوب قانونی باید جدول زمانی اجرای نکات کلیدی اداره رسمی را مشخص نماید. حداکثر مدت اداره رسمی از کشوری به کشور دیگر به طور جدی تفاوت می‌کند و بستگی به این دارد که دستور کار و اهداف اداره رسمی به طور دقیق چه

۱- در رابطه با بانکی که دارای اهمیت سیستمی است، مقامات نظارتی می‌توانند به مدیر رسمی اختیارات کامل برای مذاکره در خصوص کمک مالی را بدهند.

۲- برای بحث در مورد تجمیع مطالبات در هنگام ورشکستگی به فصل ۵ مراجعه شود.



می‌باشند. اگرچه این فرایند باید با حداکثر سرعت ممکن انجام شود، اما در عین حال نباید چارچوب قانونی، در تعیین جدول زمانی بیش از حد، خشک و انعطاف‌ناپذیر باشد. دانستن اینکه زمان در حال گذر است و چیز زیادی از آن باقی نمانده است، می‌تواند موجب آن شود که ارزش دارایی‌های بانک، کاهش پیدا کند و خریداران بالقوه بانک، قیمت کمتری را برای آن پیشنهاد نمایند.

- محرمانگی، شفافیت و پاسخگویی: لازم است قانون، توازی را بین نیاز برای محرمانگی، شفافیت و پاسخگویی در انجام اداره رسمی برقرار کند. برای برخی اقدامات، ممکن است اعلام رسمی، ضروری یا حتی بر اساس قانون، الزامی باشد. با این حال در برخی موارد لازم است مقامات نظارتی، تصمیمات را با انعطاف‌پذیری لازم بگیرند و نیاز به افشای آنها از قبل نداشته باشند. به عنوان مثال در طول دوران مذاکرات با سرمایه‌گذاران یا خریداران بالقوه، نیاز است کارهایی که مدیر رسمی در این خصوص انجام می‌دهد، اعلام نشوند. افشای کامل گزارش‌های مدیر رسمی تنها پس از پایان اداره رسمی انجام خواهد شد.
- هزینه اداره رسمی: چارچوب قانونی باید قواعد مشخصی در این رابطه داشته باشد که چه کسی هزینه‌های اداره رسمی را خواهد پرداخت و حداقل باید مقرر کند که تمامی هزینه‌های مربوطه بر عهده بانک است.^۱ در بسیاری از نظام‌های حقوقی، هزینه‌های مربوط به اداره رسمی، در هنگام ورشکستگی بانک در زمره مطالبات ممتاز قرار دارند.
- انعطاف‌پذیری و آثار سیستمی: این نیاز وجود دارد که قانون به مدیر رسمی اجازه انعطاف بدهد تا با موارد خاص ورشکستگی بانک‌ها که آثار روشن و صریح سیستمی دارند، برخورد مناسب داشته باشد. اگر مقامات نظارتی به این نتیجه برسند که مواجهه‌شدن یک بانک با بحران، آثار جدی سیستمی خواهد داشت، در این صورت نیاز خواهند داشت که یک تکنیک بازسازی داشته باشند که احتمال سرایت آن به نظام مالی را کاهش دهد و مانع از برجای گذاشتن آثار سوء آن بر نظام مالی شود. هدف کاستن از ریسک سیستمی، در اداره رسمی از اولویت برخوردار است. این موضوعات در بخش دوم این تحقیق با جزئیات بیشتر مورد بررسی قرار گرفته‌اند.
- پایان اداره رسمی: اختیارات مدیر رسمی، تنها پس از آنکه عملیات لازم برای بازسازی انجام شدند، بانک به وضعیت سلامت بازگشت و یک بنگاه اقتصادی سودآور شد، یا بانک (یا آنچه از آن باقی مانده است) به مدیر تصفیه تحویل داده شد، خاتمه می‌یابند. در حالت اخیر، لازم است مقرراتی برای انتقال منظم و به قاعده اطلاعات از مدیر رسمی به مدیر تصفیه وجود داشته باشد. مدیر رسمی باید یک گزارش نهایی در مورد نحوه انجام اداره رسمی تهیه کند و آن گزارش رسمی باید حاوی ترازنامه و صورت‌حساب سود و زیان نیز باشد. پس از آنکه چنین گزارشی صادر شد، وظایف مدیر رسمی، خاتمه می‌یابد. از آن پس، مسئولیت‌های مدیر رسمی مبتنی بر ارزیابی گزارش مزبور خواهد بود.^۲

هـ مسائل برگزیده حقوقی ناشی از اداره رسمی

- ۵۳. در خصوص اداره رسمی، یک سری مسائل حقوقی مهم، مطرح می‌شوند. سه مسئله‌ای که در این رابطه به طور خاص اهمیت دارند عبارت‌اند از: (۱) محدوده دقیق اختیارات مدیر تصفیه و اثر آنها بر حقوق سهامداران بانک، (۲) آثار اداره رسمی بر مجوز بانک و (۳) قراردادن بانک در وضعیت توقف.
- ۵۴. محدوده اختیارات مدیر رسمی: اگرچه این تحقیق پیشنهاد می‌دهد که چارچوب قانونی، اختیارات گسترده‌ای به مدیر رسمی بدهد تا وی بتواند به نحو مؤثری به امور بانک ورشکسته بپردازد (از جمله این اختیار را به وی بدهد که ساختار بانک را بدون نیاز به مالکان بانک، به طور جدی بازسازی نماید)، اما باید به این نکته نیز اشاره نمود که همه کشورها به مدیر رسمی چنین اختیارات وسیعی نمی‌دهند. بعضی از کشورها تنها اختیارات محدودتری به مدیر رسمی می‌دهند و در پی آن هستند که تمام یا بخشی از حقوق

۱- باید به گزارش‌دهی دوره‌ای در مورد هزینه‌های متحمل‌شده توجه شود.

۲- استانداردهایی که بر اساس آنها می‌توان مدیر رسمی را مسئول دانست، باید به طور صریح در قانون ذکر شده باشند.



- سهامداران برای اداره بانک را حفظ نمایند.^۱
۵۵. در سیاق اداره رسمی، باید انواع اختیارات تصمیم‌گیری را از یکدیگر متمایز کرد:
- اختیارات مدیریتی معمولی در رابطه با اداره روزمره بانک که مشابه با اعمالی هستند که مدیر بانک، پیش از شروع فرایندهای ورشکستگی انجام می‌دهد.
 - اختیارات فوق‌العاده حقوق ورشکستگی (در رابطه با عدم اجرای تعهدات قراردادی، انتقال اجباری دارایی‌ها و تعهدات و غیره)
 - اختیار انجام اعمال شرکتی که در شرایط عادی نیاز به رضایت سهامداران در مجمع عمومی دارند، بدون تصویب آنها و برای انجام بازسازی بانک
۵۶. در اداره رسمی، چارچوب قانونی باید تفکیکی بین نیاز به عمل سریع و مؤثر توسط مقامات نظارتی بانکی از یک سو و حفظ حقوق مالکانه سهامداران از سوی دیگر برقرار نماید و حق آنها بر حفظ سهام‌شان در یک بنگاه اقتصادی فعال را مدنظر قرار دهد. آن دسته از نظام‌های حقوقی که به مدیر رسمی کنترل کامل بر مؤسسه مواجه با بحران را می‌دهند، این منافع متضاد را به طور کامل به نفع سرعت و مؤثر بودن آشتی می‌دهند. سایر چارچوب‌های حقوقی، رهیافتی متعادل‌تر را می‌پذیرند و به مدیر رسمی، اختیار انجام امور روزانه بانک را می‌دهند ولی در عوض او را ملزم می‌نمایند که پیش از آنکه به اقدامات گسترده‌تری در رابطه با برنامه بازسازی دست بزند، تصویب سهامداران را کسب کند. هر کدام از این رهیافت‌ها که اتخاذ شود، چارچوب قانونی نیاز دارد تا اطمینان حاصل کند که بقای حقوق مالکیتی و حقوق مربوط به اداره شرکت سهامداران (یعنی حق رأی آنها) موجب پیچیدگی بی‌دلیل فرایند بازسازی نخواهد شد. به عنوان مثال، هنگامی که سهامداران از رضایت‌دادن به یک برنامه بازسازی خودداری می‌کنند، می‌توان به مدیر رسمی این اختیار را داد که مجوز اجرای برنامه مربوط را از دادگاه بگیرد یا سهامداران را دعوت کند که در برنامه تزریق سرمایه جدید به بانک مشارکت نمایند.
۵۷. هنگامی که یک بانک با بحران مواجه شود، معمولاً سهام آن ارزش کمی دارد یا اصلاً ارزشی ندارد. یکی از مشکلاتی که در اینجا وجود دارد، عبارت است از رقیق شدن مشارکت مالی سهامداران در بانک در نتیجه برنامه بازسازی، زیرا سهامداران فعلی بانک نباید در نتیجه مشارکت اشخاص ثالث (مثل سهامداران جدید یا وجوه عمومی) منتفع شوند و مشارکت اشخاص ثالث در این رابطه با تزریق سرمایه توسط سهامداران فعلی تفاوت می‌کند. هنگامی که سرمایه یک بانک در نتیجه زیان‌های وارده کاهش پیدا می‌کند، سهامدارانی که در افزایش سرمایه بعدی مشارکت نمی‌کنند، نباید از آثار تزریق سرمایه‌هایی که انجام می‌شود، منتفع گردند.^۲
۵۸. آثار اداره رسمی بر مجوز بانک: قانون باید به طور مشخص، آثاری را که آغاز اداره رسمی می‌تواند بر مجوز بانک داشته باشد، مشخص نماید. در بسیاری از کشورها بر اساس قانون به مقامات نظارتی بانکی این اختیار داده شده است که با آغاز اداره رسمی یا در طول دوران انجام آن، مجوز بانک را ملغی نمایند. در برخی دیگر از کشورها، نه تنها لغو مجوز بانک پس از آغاز اداره رسمی مجاز دانسته شده است، بلکه آن را الزامی دانسته‌اند و لذا این امر منتهی به این می‌شود که فعالیت بانکداری در آن بانک، خاتمه یابد. این رهیافت اخیر ممکن است بیش از حد سخت و سخت باشد، خصوصاً اگر این واقعیت را در نظر داشته باشیم که ممکن است بانک به وضعیت سودآوری بازگردد و به مرحله تصفیه نرسد. در یک رهیافت میانه، قانون می‌تواند مقرر کند که مجوز بانک، معلق می‌شود و تصمیم‌گیری در مورد حفظ مجوز به زمانی که نتایج اقدامات بازسازی بانک روشن می‌شود، به تعویق می‌افتد. با پایان

۱- در برخی کشورها مدیر رسمی مستقیماً جایگزین مدیران موجود نمی‌شود، بلکه به او یک سری اختیارات فوق‌العاده برای نظارت بر مدیریت بانک یا برای صدور دستورات خاص داده می‌شود. با این حال اگر این رهیافت به خوبی طراحی نشود و به سرعت اجرا نگردد، می‌تواند منتهی به تأخیر در فرایند بازسازی بانک شود و یا فرصتهایی را برای سوءمدیریت و اتلاف بیشتر دارایی‌های بانک فراهم نماید.

۲- وقتی ارزش خالص دارایی‌های بانک هنوز مثبت است و سهام آن منتقل می‌شود، باید به سهامداران موجود خسارت پرداخت شود، خواه اینکه این کار در زمانی که عمل مزبور انجام می‌گیرد، پرداخت شود یا اینکه در زمان دیگری پس از آن انجام گیرد. در برخی کشورها ممکن است این الزام وجود داشته باشد که در زمان انتقال در رابطه با خسارت تصمیم‌گیری شود. در هر حال باید به سهامداران این حق داده شود که خواستار بازنگری در فرایند ارزش‌گذاری شوند.



دوره بازسازی، مقامات نظارتی بانکی بررسی می‌کنند که آیا تمامی الزامات و شرایط مربوط به مجوز و فعالیت بانک وجود دارد یا خیر [و در صورتی که شرایط مزبور وجود داشت، مجوز بانک را حفظ می‌نمایند].

۵۹. قراردادن بانک در وضعیت توقف: در حقوق ورشکستگی شرکت‌ها، آغاز فرایندهای ورشکستگی علیه یک مؤسسه غیرمالی معمولاً منجر به قراردادن آن در وضعیت توقف می‌شود. منظور از توقف آن است که تمامی دعاوی یا فعالیت‌هایی که برای دریافت مطالبات علیه آن مؤسسه مطرح یا انجام شده است، معلق می‌شود. هدف از توقف این است که از رقابت و مسابقه بین طلبکاران برای دریافت مطالبات خویش پیش از آنکه دارایی‌های بانک تمام شود، جلوگیری کند. بدین ترتیب، توقف باعث می‌شود زمان کافی برای بازسازی شرکت وجود داشته باشد و در زمان تصفیه نیز توقف، موجب آن می‌شود که هر طلبکاری به نسبت طلبی که دارد سهم خود را از دارایی‌های شرکت ببرد. با این حال در رابطه با اداره رسمی یک بانک ورشکسته، وجود و اجرای توقف، مسائل پیچیده‌ای را مطرح می‌کند که چارچوب حقوقی باید به آنها بپردازد.

۶۰. در اکثر موارد، هنگامی که اداره رسمی در حال انجام است، وضع حالت توقف، روزه‌ای به سوی پیدا کردن امکان‌های جدید برای بازسازی خواهد بود.^۱ در برخی موارد، توقف می‌تواند به حمایت از یک بانک باز در مقابل طلبکارانش در زمان بازسازی آن کمک کند اما در بسیاری از موارد، توقف، تنها قدمی است به سوی تصفیه بانک. یک توقف طولانی و بالنسبه طولانی، تفاوت چندانی با پایان دادن به فعالیت بانک به عنوان یک بنگاه اقتصادی سودآور نخواهد داشت و در عین حال، توقفی که ناقص و موقتی باشد نیز برای جلوگیری از بدتر شدن وضعیت مالی بانک مفید نخواهد بود. در سیاق اداره رسمی، توقف در بهترین حالت، تنها برای دوره کوتاهی مفید خواهد بود و در برخی موارد، حتی آثار سوء آن از محاسن آن بیشتر خواهد بود. بر این اساس، چارچوب قانونی نباید مقرر نماید که با شروع اداره رسمی، توقف نیز به طور خود به خودی آغاز می‌شود، بلکه باید اجازه دهد که در صورت صلاحدید، وضعیت توقف به صورت اختیاری آغاز خواهد شد.^۲

۴. بازسازی بانک

الف. هدف و محدوده بازسازی بانک

۶۱. هنگامی که وضعیت مالی بانک در دوران اداره رسمی مورد عیب‌یابی قرار گرفت، ممکن است مدیر رسمی به این نتیجه برسد که بانک را بازسازی نماید^۳ تا فعالیت بانک تداوم یابد. بازسازی باید با حداکثر سرعت ممکن انجام شود و به گونه‌ای صورت گیرد که اختلالات در نظام مالی را به حداقل برساند و هزینه‌های سپرده‌گذاران، سایر طلبکاران و مالیات‌دهندگان (در صورت وجود) را نیز کاهش دهد.^۴

۶۲. بازسازی بانک فقط باید به علت‌ها و نه فقط به آثار ورشکستگی بانک بپردازد. در بسیاری موارد، نیاز به اقدامات گسترده‌ای برای حل مشکلات بانک وجود دارد و ممکن است نیاز به انتقال سهامداری یا دارایی‌های بانک به سرمایه‌گذاران جدیدی وجود داشته باشد که قادر هستند عملیات تجاری بانک را به نحو صحیح و مطابق با مقررات و موازین احتیاطی انجام دهند یا ممکن است نیاز

۱- به عنوان مثال این کار می‌تواند به عنوان توجیهی برای تعطیلی بانک برای یک مدت زمان کوتاه چند روزه مورد استفاده قرار گیرد.

۲- توقف می‌تواند با ممنوعیت پرداخت (به طور کامل یا جزئی) و پذیرفتن سپرده‌های جدید همراه باشد. اگرچه می‌توان به بانک اجازه داد که به مشتریان خرد خود تا مبلغ خاصی پرداخت‌هایی را انجام دهد، اما باید تنها تا جایی مجاز به سپرده‌پذیری باشد که آن سپرده‌ها مشمول بیمه سپرده باشند یا به نحو دیگری تضمین شده باشند. لذا ممکن است لازم باشد که میزان این محدودیت‌ها با هماهنگی مؤسسه بیمه سپرده تعیین شود.

۳- هدف از بازسازی بانک، حصول اطمینان از تداوم کسب‌وکار بانک به طور کامل یا جزئی به عنوان یک واحد اقتصادی است که از جهت مالی وضعیت قابل قبولی دارد (به مثابه یک بنگاه اقتصادی سودآور) نه به عنوان یک واحد حقوقی.

۴- هر گونه مشارکتی که قرار است مؤسسه بیمه سپرده‌ها داشته باشد باید به دقت با اصل حداقل هزینه‌ها هماهنگ باشد، یعنی میزان مشارکت مالی که مؤسسه بیمه سپرده‌ها می‌پذیرد باید کمتر از مبلغی باشد که در صورت ورشکستگی بانک، باید به سپرده‌گذاران بپردازد.



به ادغام (یا تملک) بانک با یک بانک دارای سرمایه کافی و مدیریت مناسب وجود داشته باشد. علاوه بر این برای بازسازی به تکنیک‌های خاصی نیاز است. تکنیک‌هایی مانند خرید و پذیرش برخی از دارایی‌ها و تعهدات بانک یا تکنیک‌های پیچیده‌تری همچون «بانک انتقالی» یا «تفکیک بانک بد/ بانک خوب».

۶۳. در ابتدای کار، مدیر رسمی باید هزینه‌های وضعیت موجود را با هزینه‌های بازسازی بانک مقایسه نماید. اولویت اول این است که با استفاده از راه‌حل‌ها و منابع بخش خصوصی^۱ بازسازی بانک انجام شود (و چارچوب قانونی باید برای این کار طراحی شده باشد). در عین حال، بازسازی بانک نباید با دادن یارانه به بانک مواجه با بحران و به عبارت دیگر با تنبیه سایر بانک‌های کارآمد فعال در نظام بانکی، باعث اخلال در رقابت شود. این اصل در حقوق رقابت درج شده است و توسط مقامات ناظر بر حقوق رقابت اجرا می‌شود، البته در مورد بانک‌ها در اغلب موارد نظارت اجرای اصول رقابت با همکاری مقامات نظارتی بانکی صورت می‌گیرد.

۶۴. تکنیک‌های خاص بازسازی می‌توانند به بانک اجازه دهند که به عنوان یک شخصیت حقوقی به کار خود ادامه دهد. این امر مثلاً هنگامی رخ می‌دهد که بانک، توسط یک مالک جدید تملک و به آن سرمایه تزریق می‌شود. تکنیک‌های دیگری نیز وجود دارد که در آنها، بخش‌های ماندنی بانک، باقی می‌مانند (مثلاً از طریق قراردادهای خرید و پذیرش در خصوص برخی از دارایی‌ها و تعهدات بانک) و بقیه بخش‌های بانک مشمول تصفیه قرار می‌گیرند. این رهیافت منتهی به از بین رفتن شخصیت حقوقی بانک می‌شود. لذا وضعیت حقوقی بانک، بستگی به این دارد که از چه تکنیکی استفاده می‌کند.

۶۵. در طول دوران بازسازی، عناصر اساسی که در رابطه با اداره رسمی به آنها اشاره شد و در فصل پیشین شرح داده شدند، ادامه خواهند یافت. تأکید خاص بر این امر لازم است که باید اطمینان حاصل نمود که بازسازی باید با سرعت و انعطاف انجام شود. در رابطه با انعطاف‌پذیری در اغلب موارد، تعیین اینکه آیا بحرانی که یک بانک با آن مواجه است می‌تواند آثار سیستمی داشته باشد یا خیر، دشوار است، به خصوص با توجه به اینکه تصمیمات باید به سرعت و بر مبنای اطلاعات محدود اتخاذ شوند. توجیه‌کردن استفاده از ابزارهای استثنایی (مانند استفاده از منابع عمومی، صدور دستور توقف یا به‌تعویق‌انداختن سازوکارهای سفت و سخت برای برخورد با بانک ورشکسته) تصمیمی نیست که به سادگی گرفته شود و مقامات نظارتی بانکی در صورتی می‌توانند از این‌گونه ابزارها استفاده کنند که مجموعه‌ای از عوامل زیر در نتیجه بحران یک بانک ایجاد شوند: ۱) اخلال در نظام پرداخت و تسویه یا سقوط آن، ۲) هجوم سپرده‌گذاران به سایر بانک‌ها و ۳) رکود شدید در فعالیت‌های اقتصادی.

ب. ملاحظات حقوقی کلی در رابطه با بازسازی بانک

۶۶. برای بازسازی یک بانک در ضمن فرایندهای ورشکستگی، می‌توان از روش‌های گوناگونی استفاده کرد. رایج‌ترین تکنیک‌هایی که در این رابطه مورد استفاده قرار می‌گیرند عبارت‌اند از: قراردادهای خرید و پذیرش، عملیات متضمن ایجاد بانک‌های انتقالی یا تفکیک «بانک خوب/ بانک بد» و در مواردی که بانک بزرگی که ورشکستگی آن آثار سیستمی کلان دارد، ورشکسته می‌شود، ملی کردن موقتی بانک به عنوان آخرین راه چاره.

۶۷. چارچوب قانونی قابل اعمال بر بازسازی بانک، باید شامل شرایط ویژگی‌های خاصی باشند که در ذیل به آنها اشاره شده است.

- تکنیک‌های بازسازی بانک: همان‌طور که در فصل ۳ بدان اشاره شد، چارچوب قانونی باید به نحو خالی از ابهامی به مدیر رسمی اجازه دهد که از تکنیک‌های گسترده‌ای برای بازسازی استفاده کند، این تکنیک‌ها می‌توانند به نحو جداگانه یا در کنار یکدیگر مورد استفاده قرار گیرند، همچنین مدیر رسمی باید اجازه داشته باشد که از رویه‌های جدیدی که در آینده ایجاد خواهند شد، برای بازسازی استفاده کند. به طور خاص، قانون باید به این امر تصریح کند که مدیر رسمی، نه تنها مجاز است که تصمیمات عادی مدیریتی را اتخاذ نماید، بلکه اجازه دارد اقدامات گسترده مدیریتی را انجام دهد که

۱- یک راه‌حل بخش خصوصی، راه‌حلی است که در آن، تجدید سرمایه بانک با وجوه خصوصی انجام می‌شود. به عنوان مثال، بازسازی مالی می‌تواند از طریق سرمایه به بانک با استفاده از وجوه سرمایه‌گذاران موجود یا جدید یا با تبدیل مطالبات طلبکاران شرکت به سهام یا از طریق بخشش بدهی‌ها انجام شود.



به گونه‌ای هستند که در شرایط عادی به تصویب سهامداران نیاز دارند، البته با این قید که برای بعضی از تصمیم‌ها، تصویب دادگاه یا مقامات نظارتی بانکی لازم است.^۱

- مذاکرات با سرمایه‌گذاران بالقوه: به طور کلی مدیر رسمی باید در صورت تصویب مقامات نظارتی، توانایی قانونی برای درخواست، دریافت و بررسی پیشنهادهایی که سرمایه‌گذاران بالقوه برای خرید بانک مشمول اداره رسمی می‌دهند را داشته باشد (اعم از اینکه خرید کل بانک، مدنظر باشد یا بخشی از بانک). علاوه بر این مدیر رسمی باید قانوناً این اختیار را داشته باشد که در مورد شرایطی که سرمایه‌گذاران بالقوه با رعایت آنها می‌توانند بانک را بخرند، مذاکره کند.^۲ در این رابطه مدیر رسمی باید این اختیار را نیز داشته باشد که دارایی‌های بانک را به ارزش بازاری آنها تقویم کند، حتی اگر این ارزش واقعی کمتر از ارزش دفتری آنها باشد و باید بتواند عنداللزوم در رابطه با جبران خسارت، پرداخت غرامت یا ترتیبات مربوط به منابع مالی، مذاکره کند.

- انتقال دارایی‌ها و بدهی‌ها: مدیر رسمی باید اختیار کافی داشته باشد تا هر یک از دارایی‌های بانک را بفروشد یا ترتیبی بدهد که بدهی‌های آن توسط سایر بانک‌ها یا اشخاص ذی‌نفع پذیرفته شود و باید هم بتواند این کار را در مورد هر یک از دارایی‌های بانک به طور جداگانه انجام دهد یا در مورد مجموع دارایی‌های بانک انجام دهد. در برخی از کشورها برای این کار نیاز به تصویب دادگاه یا مقامات نظارتی بانکی وجود دارد. با این حال، فروش دارایی‌ها و پذیرش مطالبات توسط اشخاص ثالث می‌تواند مشکلات خاصی را فراهم کند و این مشکلات باید در چارچوب قانونی کشور مورد توجه قرار گیرند.^۳ به طور خاص، برای مؤثر بودن انتقال بخشی از فعالیت بانک بحران‌زده به یک بانک دیگر، حداقل باید تمام سپرده‌های آن بانک به بانک دیگری منتقل شود. جدا کردن تعهدات از یکدیگر راه‌حلی بسیار مشکل‌آفرین است و از جهت اقتصادی نیز رضایت‌بخش نیست، خصوصاً وقتی که قرار باشد پذیرنده آن تعهدات در مقابل آن، به همان میزان، دارایی‌های بانک را به عنوان عوض در اختیار گیرد. بر این اساس در بسیاری از کشورها فقدان سازوکارهای مشخص و قطعی حقوقی برای پذیرش تعهدات بانک به صورت کلی می‌تواند مانعی برای بازسازی مؤثر باشد. همچنین می‌توان با قانون صریحی که مقرر می‌دارد برای انجام عملیاتی از این دست، نیازی به رضایت طلبکاران یا سایر اشخاص ذی‌نفع وجود ندارد، این مشکل را حل کرد.

- تصویب نظارتی ترتیبات بازسازی: مقامات نظارتی بانکی باید این اقتدار را داشته باشند که در مورد صلاحیت سهامداران عمده و مدیران ارشدی که در دوران بازسازی بانک، مالکیت و کنترل بانک را در نظر می‌گیرند، اعمال نظر نمایند. علاوه بر این، مقامات نظارتی بانکی باید شرایط مالی قراردادهای بازسازی را بررسی نمایند تا اطمینان حاصل نمایند که استانداردهای احتیاطی مربوطه، پس از اجرای آن قراردادهای، رعایت می‌شوند.^۴ هنگامی که قرار است تمام یا بخشی از

۱- مدیر رسمی علاوه بر اختیارات خاصی که بر اساس فرایندهای ورشکستگی بانک به وی داده می‌شود، در بسیاری از موارد این اختیار را نیز دارد که از تمام یا بخشی از اختیارات بازسازی که در حقوق عام شرکت‌ها آمده است، استفاده نماید (مثلاً فروش دارایی‌ها یا تبدیل به اوراق بهادار نمودن آنها یا تبدیل مطالبات به سهام). مدیر رسمی باید همواره از این ابزارهای موجود، آگاه باشد و این قدرت را داشته باشد که از آنها در اجرای طرح‌های بازسازی ترجیح داده شده استفاده کند.

۲- در برخی کشورها برای این کار نیاز به تصویب دادگاه یا مقامات نظارتی بانکی وجود دارد.

۳- در مواردی که برخی از دارایی‌ها و تعهدات منتقل می‌شوند، چارچوب قانونی باید حاوی تضمین‌هایی باشد که نگرانی‌های راجع به برخورد برابر با سپرده‌گذاران و طلبکاران فاقد وثیقه را مورد توجه قرار دهد. با این حال در مواردی که نه تمام، بلکه بخشی از سپرده‌ها منتقل می‌شوند (و به همراه آنها وام‌های غیرمعوق بانک نیز منتقل می‌شوند) آن سپرده‌هایی که باقی می‌مانند (و سایر تعهدات بانک)، برای اینکه به طور کامل بازپرداخت شوند، شانس کمتری دارند. همچنین هنگامی که سببی از دارایی‌هایی که غیرمعوق نیستند با تخفیف فروخته می‌شوند، زبانی که از جهت این تخفیف تحمیل می‌شود، بر طلبکارانی که مطالباتشان در بانک باقی می‌ماند، اثر خواهد گذاشت.

۴- این امر شامل بررسی منشأ وجوه مورد استفاده در بازسازی نیز می‌شود تا بدینوسیله اطمینان حاصل شود که این وجوه، دارای منشأ مشروع هستند و سرمایه‌گذاران آنها نیز از ثبات کافی برخوردارند.



مالکیت بانک به یک خریدار خارجی منتقل شود، مقام نظارتی باید با مقام نظارتی همتای خود در کشور متبوع آن خریدار مشورت کند تا مطمئن شود، ترتیبات نظارتی به نحو مؤثری رعایت می‌شود.

- استفاده از اطلاعات اختصاصی بانک: مدیر رسمی باید در پی آن باشد که از اطلاعات اختصاصی بانک محافظت نماید. از آنجا که افشای اطلاعات جزئی و دقیق مربوط به فعالیت‌ها و یا دارایی‌های بانک برای سرمایه‌گذاران بالقوه ضرورت دارد تا آنها بتوانند به دقت، وضعیت مالی بانک را ارزیابی کنند، وظیفه حرفه‌ای حفظ اطلاعات، نباید مانع از این شود که این نوع اطلاعات برای سرمایه‌گذاران مزبور افشا گردد. با این حال، اطلاعات حساس تجاری، تنها باید با قید اینکه محرمانه باقی بمانند، افشا شوند و فقط کسانی می‌توانند تمام این اطلاعات را در اختیار بگیرند که نشان دهند به طور جدی مایل به مشارکت در بازسازی بانک هستند.

ج. ادغام یا تملک

۶۸. هنگامی که یک شخص ثالث (و خصوصاً یک بانک سالم دیگر) قادر و مایل است که مسئولیت تزریق سرمایه به بانک و مدیریت آن در آینده را بپذیرد، می‌توان بانک بحران‌زده را بر مبنای بانک باز [یا بدون تعطیلی] بازسازی نمود (به عبارت دیگر بدون اینکه عملیات بانکی آن به تعویق افتد یا در آن اختلالی ایجاد شود) و تمام سهام آن را از سهامداران موجود آن به شخص ثالث [یعنی بانک خریدار] منتقل نمود. در این شرایط، مالکان جدید بانک نه تنها دارایی‌ها و تعهدات بانک را می‌خرند (همان‌طور که در قرارداد خرید و پذیرش که در ذیل بدان اشاره شد این کار را انجام می‌دهند) بلکه مالکیت خود شخصیت حقوقی نیز منتقل می‌شود. انتقال مالکیت می‌تواند به شکل تملک ساده سهام بانک بحران‌زده توسط بانکی که قدرت پرداخت دارد، باشد. یعنی ادغام بانک با بانک باشد و نیز می‌تواند به شکل استفاده از شرکت هلدینگ بانک باشد که دو بانکی را که قبلاً با یکدیگر مرتبط نبوده‌اند با یک مالکیت مشترک به یکدیگر مرتبط نماید، مشروط بر اینکه این وضعیت مالکیت «موازی» منجر به مشکلات نظارتی نشود.

۶۹. خارج از سیاق فرایندهای ورشکستگی، برخی از تکنیک‌های بازسازی شرکت‌ها (مانند کاهش مبلغ اسمی سهام موجود یا افزایش سرمایه) معمولاً نیازمند تصویب اکثریت سهامداران در مجامع عمومی است. مدیر رسمی باید اجازه داشته باشد که برای بازسازی بانک، سهامداران را مجبور کند که ارزش سهام خویش را کاهش دهند. بدین ترتیب زیان‌های وارده را رسماً بپذیرند و این امر، باعث شود که بتوان پس از آن، با صدور سهام جدید برای سهامداران جدید، به بانک سرمایه تزریق نمود.

۷۰. هنگامی که قانون به طور کلی و بدون قید به مدیر رسمی این اختیار را می‌دهد که بانک مشمول اداره رسمی را بفروشد، باید در مقررات و دستورالعمل‌های تکنیکی که به دقت تنظیم شده‌اند، یک‌سری مسائل دیگر را نیز مشخص کند. این موضوعات عبارت‌اند از سازوکار دقیقی که برای شناسایی زیان سهامداران مقرر می‌شود و کاهش ارزش اسمی سهام یا انتقال اجباری آن به دیگران^۱، نحوه برخورد با سهامداران اقلیت و توزیع عواید حاصل از فروش بانک. هنگامی که سهام بانک در بازار بورس معامله می‌شود، مشکلات خاص دیگری نیز وجود دارند و در این موارد، قانون باید شامل ترتیباتی برای خروج سهام‌های مزبور از لیست فروش و نحوه عمل در خصوص سهام‌های مشمول لیست‌ها نیز باشد. در رابطه با ادغام، باید به مسائل شکلی و حسابداری در رابطه با ادغام دو مؤسسه نیز پرداخته شود. در بعضی کشورها، قانون بانکداری برای این کار، رویه‌های خاصی را در نظر می‌گیرد، از جمله دوره‌های کوتاه‌تر شده برای ابلاغ. این کار برای این انجام می‌شود که ادغام سریع‌تر بانک‌ها تسهیل شود.

د. قراردادهای خرید و پذیرش

۷۱. در تکنیک خرید و پذیرش، بخش ماندنی فعالیت بانک به یک بانک دیگر منتقل می‌شود که برای این هدف، بخشی از دارایی‌های

۱- این سازوکار باید شامل مقررات راجع به تعیین غرامت در مواقعی که تضمینی داده شده است نیز باشد.



بانک را تملک می‌کند و بخشی از مسئولیت‌های بانک را بدون تفکیک و یا به مثابه بخشی از یک بنگاه اقتصادی سودآور می‌پذیرد. به عبارت دیگر ممکن است تمامی دارایی‌ها و تعهدات بانک به یک خریدار منتقل شود که در این حالت، خرید و پذیرش، چیزی شبیه به ادغام و تملک شخصیت حقوقی خواهد بود و نیز ممکن است بخشی از بانک به خریدار منتقل شود. با این حال، در تمامی این موارد، خریدار، عملیات بانک را می‌خرد و نه شخصیت حقوقی یا مجوز آن را.^۱ به عبارت دیگر، بانک مشمول اداره رسمی به عنوان یک شخصیت حقوقی مجزا تحت مالکیت قبلی خودش باقی می‌ماند و مدیر رسمی مسئول بازسازی عملیات باقیمانده یا برداشتن قدم‌های لازم برای قراردادن بانک در فرایند تصفیه خواهد بود.^۲

۷۲. قرارداد خرید و پذیرش می‌تواند در مواردی که ادغام و تملک قابل انجام یا مطلوب نیست، به کار بیاید. علاوه بر این، قراردادهای خرید و پذیرش، منافی از جمله هزینه‌های کمتر و انعطاف‌پذیری بیشتر دارد و مدیر رسمی را قادر می‌سازد که بخش غیرماندنی بانک را از بخش ماندنی آن جدا کند و بخش ماندنی را حفظ نماید.

۷۳. شیوه‌های قراردادهای خرید و پذیرش، بستگی به اهداف اقتصادی خاص آنها دارند. هنگامی که قرارداد، شکل دراختیارگرفتن کامل بانک را می‌گیرد، باید مقرر شود که مالکیت‌های معنوی و دارایی‌های صنعتی آن (مانند علائم تجاری آن) نیز منتقل می‌شوند. در مواردی که انتقال، به طور جزئی انجام می‌گیرد، مدیر رسمی یک سری از دارایی‌ها را به همراه بخشی از تعهدات و سپرده‌ها که متناسب با آنهاست، مشخص می‌کند تا منتقل شوند. احکام حقوقی، بسته به اینکه آیا بخش‌هایی از بانک به طور کامل منتقل می‌شوند (مثلاً خطوط اعتباری، بخش‌ها و شعب، قطع نظر از اینکه کیفیت خوب یا بدی داشته باشند، منتقل شوند) یا فقط بخش‌های «تمیز» آنها منتقل می‌شوند، فرق می‌کنند. در حالت اخیر لازم است که دارایی‌های بانک تفکیک شوند و تنها دارایی‌های خوب (از جمله وام‌های غیرمعوق) منتقل شوند و دارایی‌های بد، در معرض تصفیه قرار گیرند (مدل‌های خاصی از این تکنیک در بخش ذیل مورد بحث قرار گرفته‌اند).^۳

۷۴. قانون باید قواعد روشنی در رابطه با نحوه برخورد با سپرده‌گذاران وضع نماید. در صورت امکان، باید سپرده‌ها به بانک خریدار انتقال یابد و حقوق سپرده‌گذاران تحت تأثیر قرار نگیرد. هر سپرده‌ای که نمی‌تواند با آن دارایی که متناظر با آن است یا با وجه نقدی که از جهت ارزش برابر با آن است، منتقل شود، باید در بانک مورد اداره رسمی باقی بماند تا مشمول تصفیه قرار گیرد.^۴ علاوه بر این، منوط‌کردن چنین انتقال‌هایی به تصویب رسمی مقامات نظارتی بانکی یا دادگاه‌ها، مفید است.

هـ تفکیک «بانک بد / بانک خوب» و بانک‌های انتقالی

۷۵. برخی کشورها در فرایندهای ورشکستگی، اجازه می‌دهند که از قراردادهایی برای خرید و پذیرش استفاده شود که دارایی‌های مالی دارای کیفیت خوب را از بقیه سبد دارایی‌های بانک جدا می‌کند و اجازه می‌دهند که فعالیت بانک، بدون وقفه ادامه یابد، بدون اینکه هزینه زیان‌های سابق را متحمل شود یا اینکه حداقل بانک دیگر مجبور نیست که بار مدیریت دارایی‌های مالی آسیب‌دیده را بر دوش بکشد. در کشورهای مختلف، انواع گوناگونی از این تکنیک‌ها حداقل به صورت موردی استفاده شده‌اند.

۱- با این حال در مورد ادغام یا تملک، اگر مقامات نظارتی به این نتیجه برسند که با خرید و تملک، بانک جدید قادر به اجرای استانداردهای احتیاطی نیست، نباید اجازه این کار را بدهند. همین‌طور اگر مقام ناظر بر رقابت به این نتیجه برسد که با ادغام و تملک، حالت سلطه در بازار ایجاد می‌شود، باید اجازه اعتراض به این کار را داشته باشد.

۲- همان‌طور که در فصل پنجم این تحقیق گفته شده است قراردادهای خرید و پذیرش را می‌توان به عنوان بخشی از فرایند تصفیه انجام داد.

۳- در یک انتقال «تمیز» باید در مورد معیار طبقه‌بندی دارایی‌ها و یا منابع توافق شود (به عنوان مثال باید در مورد بازگشت دارایی‌های منتقل شده یا جبران خسارت برای زیان‌ها توافق شود).

۴- این نوع از انتقال قسمتی از دارایی‌ها، می‌تواند منجر به نگرانی‌هایی در خصوص برخورد برابر با سپرده‌گذاران و طلبکاران فاقد وثیقه شود، در این مورد به شماره ۶۹ مراجعه شود.



۷۶. مقامات نظارتی بانکی می‌توانند دارایی‌های بانک را با حق رجوع یا بدون آن منتقل کنند. در حالت اول دارایی‌های معیوب بانک، از بانک جدا می‌شوند (و مثلاً به یک شعبه یا به یک شرکت مدیریت دارایی‌های مالی یا یک صندوق وصول مطالبات یا یک شرکت خاص دیگر منتقل می‌شوند) تا به نحو کارآمدتری مدیریت آنها صورت گیرد و افراد متخصص وظیفه وصول آنها را بر عهده گیرند و مدیریت بانک بتواند برای امور دیگری همچون بازگرداندن بانک به وضعیت سودآوری تصمیم‌گیری نماید. در این حالت دارایی‌های مشکل‌دار و معیوب به شخصی که خارج از ساختار شرکتی بانک است، منتقل می‌شوند اما با این حال می‌توان از ترتیباتی برای بازپس گرفتن کامل یا جزئی دارایی‌ها استفاده کرد تا آن دارایی‌ها بعد از وصول به بانک بازگردند. برای آنکه حداکثر تلاش برای دریافت مطالبات صورت گیرد نیز می‌توان قراردادهای به گونه‌ای منعقد نمود که انگیزه کافی برای به حداکثر رساندن وصول مطالبات برای اشخاص یادشده وجود داشته باشد. حالت دوم که انتقال دارایی‌های مالی بدون حق رجوع است، در پی آن است که بخش باقیمانده بانک را به طور کامل از تعهدات ناشی از دارایی‌های معیوب موجود، جدا کند و لذا به یک گسست کامل با گذشته و به یک شروع جدید برسد.

۷۷. نمونه خاصی از حالت دوم (یعنی انتقال بدون رجوع) عبارت است از تکنیکی که به آن تفکیک «بانک خوب/ بانک بد» می‌گویند. در این رهیافت، مدیر رسمی مطالبات معوق و سایر دارایی‌های مشکل‌دار را به یک شرکت یا نهاد مجزا می‌فروشد (که «بانک بد» نامیده می‌شود) تا آن نهاد به وصول آنها بپردازد.^۱ فروش دارایی‌ها معمولاً به ارزش بازاری آنها انجام می‌شود و یا در مواردی که کمک‌های دولتی به بانک انجام می‌شود، قیمتی بالاتر (معمولاً قیمت اسمی) در نظر گرفته می‌شود یا اینکه قیمت بازاری به علاوه مبلغی به عنوان یارانه در نظر گرفته می‌شود. «بانک بد» نوعاً یک بانک نیست، زیرا عملیات بانکی انجام نمی‌دهد بلکه یک مؤسسه موقتی است که هنگامی که دارایی‌ها تصفیه می‌شوند، منحل می‌شود و لذا اگر بخواهیم دقیق صحبت کنیم می‌توان آن را یک شرکت مدیریت دارایی‌های مالی دانست. هنگامی که یک «بانک بد» توسط یک مدیر رسمی، دولت یا مقامات نظارتی بانکی ایجاد می‌شود، باید اصول حاکمیت [شرکتی] مطلوب را رعایت کند، مدیریت صحیح و شفاف داشته باشد و مطالبات مالی منتقل شده را به نحو صحیحی استیفا نماید.

۷۸. در مقابل، در تکنیک «بانک انتقالی»، بانک به دو بخش تقسیم می‌شود و یک بانک جدید دارای مجوز تأسیس می‌گردد (که به آن «بانک انتقالی» گفته می‌شود) و این بانک جدید تحت نظارت مقامات نظارتی بانکی و یا یک مدیر رسمی منصوب شده قرار خواهد داشت که عملیات اداره بانک را انجام می‌دهند. آنگاه تمام یا بخشی از مطالبات مالی غیرمعوق بانک و نیز تمام یا بخشی از سپرده‌ها و سایر تعهدات بانک به بانک انتقالی اختصاص داده می‌شود.^۲ مطالبات و دارایی‌های معوق و مشکل‌دار و نیز بخشی از تعهدات بانک که منتقل نمی‌شوند، نزد بانک مشمول اداره رسمی باقی می‌مانند و آن بانک نیز در نهایت بسته می‌شود و مورد تصفیه قرار می‌گیرد. این تکنیک اجازه می‌دهد که عملیات بانک بدون گسست و خلأ، در بانک انتقالی ادامه پیدا کنند و این امر تا زمانی که یک راه‌حل دائمی مثل خرید بانک توسط مالکان جدید پیدا شود، ادامه خواهد داشت.

۷۹. بر این اساس، ایجاد بانک انتقالی یک راه‌حل موقتی و نه دائمی برای حل مشکل بانک مشمول اداره رسمی است. بانک‌های انتقالی را باید به نحوی محافظه‌کارانه اداره کرد و به نیازهای خاص مشتریان آنها پاسخ گفت. معمولاً به این بانک‌ها اجازه داده می‌شود که سپرده بگیرند و وام‌های کم‌ریسک به مشتریان متعارف خود بدهند. هدف مدیریتی بانک انتقالی عبارت است از حفظ ارزش فرانشیز بانک و به حداقل رساندن هر گونه گسستی که ممکن است در نظام مالی به وجود آید. برای موفقیت این رهیافت، نیاز به یک

۱- انتقال دارایی‌ها می‌تواند به شکل‌های گوناگونی انجام شود، مانند انتقال بلوکی دارایی‌ها، فروش سبد دارایی‌ها، فروش دارایی به دارایی، تبدیل دارایی‌ها به اوراق بهادار و غیره.

۲- در این رابطه رهیافت‌های متعددی وجود دارد و اینکه از کدام یک از این رهیافت‌ها استفاده نماییم، به طراحی بانک انتقالی و نیز به اینکه برای انجام این کار به بانک انتقالی کمک می‌شود یا خیر بستگی دارد. به عنوان مثال ممکن است انتقال بانک شامل تمامی تعهدات آن شود، ممکن است تمامی سپرده‌ها شود اما بخشی از تعهدات غیرسپرده‌ای بانک را دربر گیرد یا اینکه تنها سپرده‌های بیمه‌شده را دربر گیرد. در مواردی که تنها قسمتی و نه همه تعهدات بانک منتقل می‌شوند، نگرانی‌هایی در رابطه با برخورد مساوی با سپرده‌گذاران و طلبکاران، مطرح خواهد شد.



چارچوب قانونی شفاف به منظور ایجاد یک بانک انتقالی و عملیات موقتی آن تحت کنترل مدیر رسمی وجود دارد و همچنین لازم است دارایی‌های بانک انتقالی به سرعت و به محض اینکه شرایط مطلوب ایجاد شد، به بخش خصوصی انتقال پیدا کند.

۹. بازسازی بانک با کمک بخش عمومی

۸۰. در این مورد یک اجماع گسترده بین‌المللی وجود دارد که در شرایطی که نگرانی ریسک سیستمی وجود نداشته باشد، استفاده از وجوه عمومی به نحو گزینشی و نامحدود برای سرپا نگهداشتن بانک‌های دچار مشکل و جبران زیان‌های آنها قابل توجیه نیست، زیرا این کار موجب آن می‌شود که زیان‌های تجاری از جیب مالیات‌دهندگان جبران شوند، مدیریت ضعیف بانک را به طور ضمنی مورد تأیید قرار دهد و مانع از آن شود که بانکداری بر اساس انضباط بازار عمل نماید. بدین ترتیب رقابت را نیز با خدشه مواجه نماید.

۸۱. به طور کلی در مواردی که ورشکستگی یک بانک واحد، اثر سیستمی ندارد، نباید از وجوه عمومی برای بازسازی یا تصفیه آن بانک استفاده نمود، بجز در مورد کشورهایی که در آنها، استفاده از وجوه بیمه‌های سپرده برای بازسازی بانک ورشکسته مجاز است و این کار، نسبت به پرداخت سپرده‌های سپرده‌گذاران این بانک‌ها از منظر اقتصادی به صرفه‌تر به نظر می‌رسد. قوانین برخی از کشورها برای کاستن از هزینه‌های ورشکستگی بانک اجازه می‌دهند (یا حتی الزام می‌کنند) که مؤسسه بیمه سپرده یا مؤسسه دیگری، اختیارات و کارکردهای مربوط به بازسازی را داشته باشد و کمک‌های مالی محدودی برای بازسازی بانک‌های ورشکسته یا مشمول اداره رسمی ارائه کند تا فرایند تصفیه بانک از نظر آن مؤسسه (و نه لزوماً از نظر بانک یا ذی‌نفع‌های آن) با هزینه کمتری به سرانجام برسد.

۸۲. هنگامی که دولت‌ها تصمیم می‌گیرند که از وجوه عمومی استفاده کنند، شکل‌های کمک آنها به بانک‌ها ممکن است متفاوت باشند. دولت ممکن است به طور مستقیم اقدام به تزریق سرمایه کند، بدهی‌های بانک را تضمین کند، به آن وام بدهد یا انگیزه‌ها و تشویق‌ها را برای خریداران بالقوه آن بانک در نظر بگیرد. در موارد استثنایی، این انگیزه‌ها می‌توانند شامل «ترتیبات تقسیم زیان» نیز باشند. با این حال آنچه که ثابت می‌باشد این است که در شرایطی که ادغام یا خرید و تملک بانک، از جهت تجاری مقرون به صرفه نیست، با انجام این اقدامات، آن را توجیه‌پذیر نمایند. این اقدامات را می‌توان داخل یک طرح اداره رسمی و یا خارج از آن انجام داد.

۸۳. یکی از اصول اساسی که در تمامی اشکال بازسازی بانک با کمک وجوه عمومی باید مورد توجه قرار گیرد این است که تجدید سرمایه بانک باید پس از آن انجام گیرد تا مالکان فعلی بانک، وادار شوند تمامی زیان‌های گذشته بانک را بر عهده گیرند. این بدان معناست که جایگاه خالص سهامداران در بانک باید با کاهش ارزش سرمایه آنها در بانک، به نحو درستی مشخص شود. در مورد آن بانک‌هایی هم که مشمول اداره رسمی هستند و از «آستانه نظارتی» گذشته‌اند اما هنوز ارزش خالص دارایی‌های آنها مثبت است، سهم‌الشرکه سهامداران در آنها باید تضعیف شود. برای آن بانک‌هایی هم که تعهدات آنها از دارایی‌های آنها بیشتر است و لذا از «آستانه ترانزنامه‌ای» گذشته‌اند، تنها زمانی می‌توان از وجوه عمومی استفاده کرد که با توجه به زیان‌های وارده، سهام سهامداران بانک، تقلیل یافته باشد یا کلاً از بین رفته باشد. به طور کلی سهامداران نباید جز در مواردی که به طور مستقیم در تأمین هزینه‌های بازسازی نقش دارند، از بازسازی بانک نفعی ببرند.^۱

۸۴. در تمامی موارد، ارائه کمک با استفاده از وجوه عمومی نمی‌تواند به خودی خود، جبران‌کننده ضعف‌های بانک باشد. لذا این کار باید همیشه در کنار اجرای برنامه‌ای در جهت واگذار کردن بانک به مدیران دارای صلاحیت و سودآوری بانک انجام گیرد. نکته آخر

۱- یکی از دلایل کارآمد نبودن بازسازی بانک با کمک وجوه عمومی که با استفاده از معاملات ارادی و اختیاری خارج چارچوب رسمی ورشکستگی بانک انجام می‌شود، این است که وقتی سهامداران این امید را پیدا می‌کنند که با استفاده از وجوه عمومی به آنها کمک خواهد شد، دیگر تمایلی نخواهند داشت که از منافع خود در بانک صرف‌نظر نمایند و برای اینکه منافع بیشتری به دست آورند، از ادامه‌دادن جریان واگذاری دست خواهند کشید.



اینکه دولت باید همیشه این حق را برای خود محفوظ بدارد که سرمایه‌گذاری انجام‌شده را بازپس گیرد و پس از آنکه بازسازی به نحو موفقیت‌آمیز انجام شد، منافع خود را دریافت نماید.^۱

۵. تصفیه بانک

الف. ماهیت و هدف تصفیه بانک

۸۵. در تصفیه یک بانک، پس از آنکه مدیر تصفیه، کنترل قانونی دارایی‌های آن را بر عهده می‌گیرد و میزان دارایی‌های آن را معین می‌کند و آنها را جمع‌آوری می‌نماید و عواید حاصله را بین طلبکاران تقسیم می‌کند و تمام یا بخشی از مطالبات آنان را بر اساس اصل مساوات می‌پردازد، بانک مزبور منحل می‌شود. مدیر تصفیه با طلبکارانی که در یک طبقه هستند، برخورد مشابهی انجام می‌دهد و قواعد مربوط به تقدم‌ها و دیون ممتازه را در نظر می‌گیرد.^۲

۸۶. تصفیه هنگامی مناسب است که بازسازی بانک، عملی به نظر نمی‌رسد یا بازسازی به این شکل انجام می‌شود که بخش‌های درست و مناسب بانک، جدا شوند و قسمت‌های باقیمانده بانک که تداوم آنها ممکن نیست، تحت همان شخصیت حقوقی قبلی بانک باقی بمانند تا مورد تصفیه قرار گیرند.^۳ از زمان شروع فرایند تصفیه و تا زمانی که انحلال نهایی بانک انجام شود، بانک همچنان به عنوان یک شخصیت حقوقی وجود خواهد داشت اما دیگر به عنوان یک بنگاه فعال و سودآور فعالیت نخواهد کرد. با این حال، دارایی‌های مالی آن به عنوان دارایی‌های یک بنگاه فعال در نظر گرفته و فروخته خواهند شد و نه به طور مجزا. این کار بدین منظور صورت می‌گیرد که ارزش اقتصادی آن دارایی‌ها به حداکثر برسد.

۸۷. هدف اصلی در فرایند ورشکستگی این است که دارایی‌های بانک حفظ شوند و ارزش آنها به حداکثر برسد تا طلبکاران بانک (که شامل سپرده‌گذاران هم می‌شوند) تا حد امکان، میزان بیشتری از طلب خود را دریافت کنند. این هدف، هم در بانک‌ها وجود دارد و هم در سایر شرکت‌ها و از این جهت، تفاوتی بین بانک‌ها و سایر شرکت‌ها وجود ندارد. با این حال، تصفیه مؤثر و صحیح بانک‌ها مستلزم این است که برای مشکلات خاصی که در رابطه با شرکت‌های غیرمالی وجود ندارند، راه‌حل‌های قانونی وجود داشته باشد. اگر چارچوب ورشکستگی بانک‌ها، این پاسخ‌ها و راه‌حل‌ها را نداشته باشند، نتیجه این خواهد شد که بانک‌ها، به طور بی‌قاعده و غیرمنظمی بسته خواهند شد و علاوه بر این، خطر تسری آثار سوء‌فعالیت نادرست یک بانک به بانک دیگر را افزایش می‌دهد و به نوبه خود، آثار سوء بالقوه سیستمی خواهد داشت.

۸۸. بر این اساس، چارچوب تصفیه بانک باید شامل قواعد شفافی در خصوص موارد ذیل باشد:

- قراردادن بانک در وضعیت تصفیه به طور رسمی

- پایان دادن به فعالیت‌های بانکی

- واگذار کردن وظایف مربوط به تصفیه دارایی‌های یک بانک ورشکسته به یک مقام رسمی دارای صلاحیت

- حفظ دارایی‌های بانک که شامل تعلیق تمامی فعالیت‌های وصول مطالبات بر علیه بانک نیز می‌شود (توقف).

- دریافت مطالبات و دارایی‌های مالی به نحو صحیح و با کمترین هزینه‌ها

۱- بازسازی بانک‌ها با استفاده از وجوه عمومی به غیر از وجوهی که با معیارهای وام‌دهنده واپسین مشخص و در این بخش توصیف شده‌اند، تنها باید در مواقعی مجاز باشد که خطر ورشکستگی بانک با ریسک سیستمی وجود دارد و الزامات قانونی و محدودیت‌های مندرج در بخش ۲ این نوشته در مورد آنها رعایت شود.

۲- تصفیه اختیاری بانک‌هایی که ورشکسته نشده‌اند، در اینجا مورد بررسی قرار نمی‌گیرد. همچنین در اینجا از تصفیه اجباری بانک‌های ورشکسته به دلیل رفتارهای متقلبانه یا سایر رفتارهای غیرقانونی که در قوانین داخلی مقرر شده است، بحث نمی‌شود.

۳- از جهت آیین کار، می‌توان بانکی را که از آستانه‌های مربوطه گذشته است، مستقیماً وارد مرحله تصفیه نمود، بدون آنکه نیاز باشد وارد فاز اداره رسمی شد. در این موارد، بازسازی بخشی، احتمالاً به شکل معاملات خرید و پذیرش، می‌تواند تحت لوای فرایندهای ورشکستگی انجام گیرد.



- توزیع عواید به نحو منصفانه بین طلبکارانی که در طبقات مختلف هستند (از جمله سپرده‌گذاران) به نحو منصفانه و شفاف، به گونه‌ای که تقدم و تأخر نسبی آنها در مقابل یکدیگر به مخاطره نیفتد.
- حفاظت از اعتبار دستوراتی که وارد نظام پرداختها و نظام تسویه اوراق بهادار شده‌اند.
- حصول اطمینان از قابلیت اجرای فوری ترتیبات مربوط به حال کردن دیون مؤجل و ترتیبات مربوط به وثایق که به معاملات مالی ارتباط دارند.
- جدا کردن فوری اوراق بهاداری که به حساب اشخاص ثالثی نزد بانک نگهداری می‌شوند.
- فراهم کردن غرامت فوری برای سپرده‌گذاران بانک، از طریق طرح بیمه سپرده

ب. شروع تصفیه و نقش مدیر تصفیه

۹۰. راه‌های گوناگونی وجود دارند که تصفیه بانک از طریق آنها می‌تواند آغاز شود، این که کدام راه انتخاب شود، به این بستگی دارد که در کشوری که آن راه انتخاب می‌شود، چه نظامی وجود داشته باشد. همان‌طور که در فصل دوم بیان شد، قانون در همه جا باید مشخص کند که در چه مواردی، فرایندهای تصفیه را می‌توان آغاز نمود. اگرچه در اغلب موارد، گذشتن از «آستانه نظارتی» می‌تواند برای قراردادن بانک در مرحله اداره رسمی کفایت کند، اما در عمل ممکن است معیارهای سفت و سخت‌تری را برای تصفیه بانک و در نهایت انحلال آن در نظر گرفت. بدین منظور در برخی از نظام‌های حقوقی مقرر می‌شود که بانک باید از جهت ترازنامه‌ای ورشکسته باشد، یعنی اینکه ارزش خالص آن باید منفی باشد نه اینکه خیلی اندک باشد («آستانه ترازنامه‌ای»). در برخی دیگر از کشورها همین که نشان داده شود بانک قادر به ایفای تعهدات حال شده خود نیست (یا اینکه انتظار برود که در آینده نزدیک دچار چنین وضعیتی شود) کفایت می‌کند («آستانه نقدینگی»). در هر حال، هدف کلی این است که فرایندهای ورشکستگی به اندازه کافی زود شروع شوند که مانع از اتلاف و از بین رفتن دارایی‌های بانک یا تحویل آنها به برخی از طلبکاران بانک و به زیان سایر طلبکاران شود.
۹۱. آغاز فرایندهای تصفیه در مورد یک بانک، معمولاً منجر به ملغی نمودن مجوز آن بانک می‌شود. لذا به فعالیت‌های بانکی آن خاتمه می‌دهد. در اکثر کشورها مقامات نظارتی بانکی ملزم هستند که با شروع فرایندهای تصفیه، مجوز بانک را ملغی نمایند. در برخی از کشورها، مقامات بانکی مجاز به انجام این کار هستند اما ملزم به آن نیستند.
۹۲. قانون باید مشخص کند که چه کسی حق دارد بانک را در وضعیت تصفیه قرار دهد و مدیر تصفیه را منصوب نماید (آیا دادگاه این حق را دارد یا مقام نظارتی بانکی). تصمیم مقام ذی‌صلاح برای قراردادن بانک در مرحله تصفیه، باید شامل انتصاب مدیر تصفیه نیز باشد. مدیر تصفیه بلافاصله پس از انتصاب توسط دادگاه یا مقام نظارتی بانکی (که به آن مقام ناصب می‌گوییم) باید کنترل کامل دارایی‌های بانک را در اختیار گیرد، نماینده قانونی انحصاری آن شود، تمام حقوق و اقتدارات قانونی سهامداران بانک و مدیران آن را بر عهده گیرد و اختیارات آن مدیران در اداره امور بانک نیز باید خاتمه یابد.
۹۳. نقش مدیر تصفیه این است که دارایی‌های بانک را حفظ کند، مطالبات آن را دریافت کند و آنها را بین طلبکاران بانک توزیع نماید. برای انجام این کار به گونه‌ای که از جهت اقتصادی، کارآمد و بهینه باشد، مدیر تصفیه نیاز به اقتدارات زیادی دارد که باید به صراحت در قانون به آنها اشاره شده باشد.
۹۴. نقش مدیر تصفیه این نیست که بانک را به عنوان یک بنگاه اقتصادی فعال که قرار است فعالیت آن بازسازی شود، مدیریت کند. با این حال، ممکن است برای حصول اطمینان از دریافت بیشترین بازده برای طلبکاران بانک، ادامه برخی از عملیات و فعالیت‌های بانک از طریق فروش برخی از دارایی‌ها به مثابه دارایی‌های یک بنگاه فعال اقتصادی ضرورت داشته باشد.^۱ بر این اساس باید به

۱- چنین عملیاتی عمدتاً به سبب دارایی‌های بانک مربوط هستند اما نباید شامل دریافت سپرده‌های جدید شوند، زیرا دریافت سپرده‌های جدید با ماهیت تصفیه ناسازگار است.



مدیر تصفیه این اختیار داده شود که یکسری عملیات تجاری را به نام و حساب بانک انجام دهد. با این حال، بعید است که ادامه بخشی از فعالیت‌های بانک (و نه ادامه فعالیت‌های غیربانکی که بانک ممکن است انجام آنها را بر عهده بگیرد) در چنین شرایطی ممکن شود. [به عبارت دیگر، اگرچه مدیر تصفیه می‌تواند بخشی از فعالیت‌های بانک را ادامه دهد، اما این فعالیت‌ها در زمره فعالیت‌های محض بانکی مثل سپرده‌پذیری و اعطای تسهیلات نخواهند بود و شامل فعالیت‌های عام تجاری می‌شوند. م]

۹۵. قانون همچنین باید شکل و درجه نظارت بر مدیر تصفیه را مشخص کند. نباید مدیر تصفیه را ملزم کرد که برای هر کاری که در رابطه با تصفیه انجام می‌دهد، مجوز بگیرد، زیرا این کار موجب افزایش در هزینه‌های تصفیه و نیز تأخیر می‌شود و حتی ممکن است منجر به فلج شدن بخشی از فرایند تصفیه شود. با این حال باید مقام نظارتی قادر باشد که در رابطه با کلیات عملکرد مدیر تصفیه و طرح کلی عملیات تصفیه، دستوراتی صادر کند. علاوه بر این قانون می‌تواند مشخص کند که برخی از تصمیمات مهم مالی مدیر تصفیه باید پس از کسب مجوز از مقام ناصب اجرا شوند.

۹۶. علاوه بر این، برای حمایت از طرفین ذی‌نفع، چارچوب تصفیه باید دارای شفافیت بالایی باشد. مالکان، مدیران و طلبکاران بانک (و نیز عموم مردم) باید این فرصت را داشته باشند که اطلاعات مربوط به تصمیم بستن بانک و تصمیمات بعدی را که بر وضعیت آنها تأثیر می‌گذارد، دریافت کنند. همچنین فرایند تصفیه باید مورد بازنگری قرار گیرد تا از پاسخگویی مناسب اطمینان حاصل آید و نیز گزارش‌های دوره‌ای در این مورد ارائه شود. هنگامی که حقوق، منافع و یا دارایی‌های اشخاص، در فرایند ورشکستگی تحت تأثیر قرار می‌گیرد، اشخاص باید این حق را داشته باشند که به ادعاها و خواسته‌های آنها نیز توجه شود، مشروط بر اینکه این رسیدگی‌ها سریع انجام شود و موجب تأخیر ناموجه در فرایند تصفیه نشود. خصوصاً طلبکاران باید این حق را داشته باشند که تصمیمات مربوط به اعتبار و ارزش مطالبات خود را مورد چالش قرار دهند. در برخی موارد می‌توان اجازه داد که کمیته‌ای از طلبکاران تشکیل شود تا به مدیر تصفیه مشاوره بدهد و آن دسته از تصمیمات مدیر تصفیه را که بر منافع طلبکاران اثر می‌گذارد، مورد بازنگری قرار دهند (مثلاً فروش یا به مزایده گذاشتن دارایی‌های بانک).

ج. حفاظت از اموال و دارایی‌های بانک

۹۷. با انتصاب مدیر تصفیه، کلیه دارایی‌های بانک باید به طور اتوماتیک در اختیار مدیر تصفیه قرار گیرد. خصوصاً مدیر تصفیه باید تمامی دفاتر و مدارک بانک را در اختیار گیرد (این امر شامل فایل‌های رایانه‌ای آنها هم می‌شود) و اسناد مربوطه (از جمله تمامی اسناد مربوط به وثایق) که به وام‌های اعطاشده توسط بانک مربوط می‌شود را نیز در اختیار گیرد.

۹۸. در آغاز فرایند تصفیه، مدیر تصفیه نیاز دارد که اختیار داشته باشد دارایی‌ها را مشخص کند و فهرستی از دارایی‌های بانک را فراهم کند. این شامل تمامی دارایی‌های بانک در زمانی که وارد مرحله تصفیه شده است، می‌شود.^۱ همچنین لازم است مدیر تصفیه تک تک دارایی‌ها را بررسی کند و ارزش آنها را مشخص نماید. این امر هم شامل ارزش اسمی (ارزش آنها در دفاتر بانک) و هم ارزش واقعی (ارزش بازاری آنها که در مورد هر دارایی با روش خاصی به دست می‌آید) آنها می‌شود.

۹۹. هنگامی که مدیر تصفیه کنترل دارایی‌های بانک را در اختیار گرفت، لازم است که از تمامی اقتدارات لازم برای حفظ تک تک دارایی‌ها و حفاظت از ارزش کل دارایی‌های بانک برخوردار باشد. به طور خاص، مدیر تصفیه باید در وضعیتی باشد که بتواند تمامی حقوق بانک نسبت به دارایی‌ها و مطالباتش را اعمال کند و هیچ یک از ادعاهایی که بانک در مقابل وام‌گیرندگان از آن دارد، نباید با قرارگرفتن بانک در مرحله تصفیه از بین بروند.

۱- کلمه «assets» یا «دارایی‌ها» شامل تمامی حقوق، نسبت به اموال واقعی، تمامی حقوق قراردادی و تمامی دعاوی که بانک، می‌تواند آنها را اقامه کند، می‌شود. اموال بانک، علاوه بر دارایی‌هایی که از قبل موجود بوده‌اند، شامل دارایی‌هایی که توسط مدیر تصفیه برای بانک وصول شده‌اند نیز می‌شود. در رابطه با میزان و ارزش برخی از دارایی‌ها ممکن است پرسش‌های دشواری مطرح شود. خصوصاً در برخی موارد ممکن است دشوار باشد که مشخص کنیم تا چه حد بانک مالکیت معنوی یک پدیده را در اختیار دارد. مثلاً در رابطه با نرم‌افزارها یا سایر تولیدات مربوط به فناوری اطلاعات که خریده است.



۱۰۰. قانون باید اطمینان حاصل کند که فرایند تصفیه نباید با فقدان اختیار قانونی مدیر تصفیه برای انجام پرداخت‌های فوری به دلیل هزینه‌هایی که دارند و بعضاً زیاد هم هست، از مسیر درست خود خارج شود. بلکه باید سازوکاری وجود داشته باشد که بر اساس آن، مدیر تصفیه بتواند چنین پرداخت‌هایی را مستقیماً از محل دارایی‌های بانک انجام دهد یا به طریق دیگری هزینه‌های تصفیه را بپردازد، بدون اینکه لازم باشد صبر کند تا توزیع نهایی دارایی‌ها بین طلبکاران انجام شود. این سازوکار شامل پرداخت حقوق و هزینه‌های مدیر تصفیه نیز می‌شود، البته در این مورد اخیر، نیاز به نظارت‌های بیشتری مثل کسب مجوز قبلی از مقام ناصب (یا دادگاه‌ها) وجود دارد.

۱۰۱. علاوه بر آن برای حفظ دارایی‌های بانک و نیز برای انجام اموری که به منظور اجرای فرایند تصفیه ضرورت دارند، مدیر تصفیه باید بتواند قراردادهایی را ببندد تا از خدمات حرفه‌ای لازم برای امر تصفیه استفاده کند. خدمات مرتبط در اینجا شامل خدمات مربوط به وام‌ها (صدور صورت‌حساب‌ها و دریافت مطالبات)، مشاوره حقوقی، ارزیابی و کارشناسی، به مزایده گذاشتن اموال و حسابداری می‌شوند.

۱۰۲. اختیار مدیر تصفیه برای پرداخت‌هایی که به منظور حفظ وثایق حمایت‌کننده از مطالبات بانک انجام می‌گیرد، باید به صراحت و با جزئیات در قانون مقرر شود.^۱ همچنین در مواردی که خود بانک، یک حق وثیقه‌ای در رابطه با یک دارایی مشخص به یک طلبکار داده باشد، مدیر تصفیه باید حق داشته باشد که در مواردی که آزادکردن آن وثیقه منجر به منافع بیشتری برای بانک می‌شود، آن را آزاد نماید.

۱۰۳. به منظور حفظ عواید حاصله از تلاش‌هایی که برای دریافت مطالبات انجام می‌شود، مدیر تصفیه نیاز خواهد داشت که حساب‌های سپرده‌ای را برای بانک نگاه دارد و سرمایه‌گذاری‌های محتاطانه‌ای را با آنها انجام دهد. در بسیاری از کشورها، توانایی سرمایه‌گذاری مدیر تصفیه، به یک‌سری اسناد خاص محدود شده است و به طور خاص در این زمینه به اوراق بهادار دولتی اشاره می‌شود. در برخی موارد، سرمایه‌گذاری ممکن است نیاز به تصویب مقام ناصب داشته باشد یا اینکه ممکن است چارچوب قانونی مقرر نماید که عواید حاصله، به یک مقام ناصب یا به یک امین مشخص منتقل شوند تا حسابرسی‌های نهایی انجام شود و تقسیم آنها بین طلبکاران، عملی شود.

د. توقف

۱۰۴. برای اینکه مطالبات بانک به طریق قاعده‌مند و صحیح وصول شود و وجوه حاصل از این کار به نحو منصفانه‌ای بین طلبکاران توزیع گردد، به محض اینکه بانک، در معرض تصفیه قرار گیرد، توقف اتوماتیک یا تعلیق کلیه اقدامات راجع به دریافت مطالبات علیه بانک، آغاز می‌گردد.^۲ این امر شامل توقف کلیه دعاوی طرح‌شده از قبل علیه بانک و نیز ممنوعیت طرح دعاوی جدید علیه بانک، به استثنای طرح دعوی با اجازه مقام ناصب می‌شود. این امر همچنین باید شامل ممنوعیت اعمال یک‌سری حقوق قراردادی بر علیه بانک شود. البته منظور، آن دسته از حقوق قراردادی است که با قصور بانک از ایفای تعهداتش، قابل اعمال هستند (به استثنای مقررات مربوط به تجمیع مطالبات و حال شدن آنها که در ادامه بحث شده است و نیز مقررات مربوط به اختیارات طلبکاران دارای حق وثیقه^۳ برای توقیف رهنه‌ای که در اختیار دارند، وفق مقررات داخلی مربوط به حقوق تضمین‌شده).

۱۰۵. توقف، همچنین شامل سپرده‌ها شده و لذا مانع از آن می‌شود که سپرده‌گذاران به سپرده‌های خود دسترسی داشته باشند. اثر توقف بر سپرده‌گذاران، زمانی که طرح بیمه سپرده وجود داشته باشد، کاهش پیدا می‌کند. اگر چنین حالتی وجود نداشته باشد، برای

۱- هزینه‌های مربوط به این مقوله مثلاً شامل پرداخت مالیات‌های مربوط به اموال عینی یا از میان برداشتن شرایط و وضعیت‌های غیرمطمئن مربوط به دارایی‌های عینی می‌شوند.

۲- توقف، فقط شامل اجرای دعاوی علیه بانک می‌شود و نباید مانع از این شود که مدیر تصفیه، اقدامات خود را به نفع بانک انجام دهد.

۳- این امر عمدتاً مربوط به دارندگان منافع وثیقه‌ای در اوراق بهادار می‌شود. این امر معمول نیست که بانک، حقوق وثیقه‌ای کلی در رابطه با دارایی‌های خود مثلاً به شکل هزینه‌های شناور به طلبکاران بدهد.



کاستن از دشواری‌هایی که برای سپرده‌گذاران به وجود می‌آید، مفید است که در قانون، مقرره‌ای وجود داشته باشد که بر اساس آن، مدیر تصفیه بتواند تا مبلغ مشخصی و یا تا نسبت مشخصی از تعهدات بانک در مقابل سپرده‌گذاران را تا جایی که وضعیت مالی و نقدینگی بانک اجازه می‌دهد، بپردازد.

هـ نحوه برخورد با دستور پرداخت‌ها و قراردادهای مالی

۱۰۶. تأثیری که متوقف شدن بانک بر جای می‌گذارد، خصوصاً در رابطه با تراکنش‌های کامل نشده بانک در نظام تسویه پرداخت‌ها و اوراق بهادار، دارای اهمیت است. چارچوب قانونی تصفیه باید به دو نکته مهم بپردازد و آن اینکه دقیقاً چه زمانی توقف رخ می‌دهد و نحوه پرداختن به ترتیبات قراردادی در قراردادهای مالی که مقرر می‌دارند تعهدات متقابل طرفین با شروع فرایندهای ورشکستگی یکی از طرفین، با یکدیگر تهاتر خواهند شد.

۱۰۷. برخی از نظام‌های ورشکستگی، قاعده‌ای را اعمال می‌کنند که تحت عنوان «قاعده ساعت صفر» شناخته می‌شود. بر اساس این قاعده، آثار آغاز فرایندهای ورشکستگی، خصوصاً توقف ایفای تعهدات، از ابتدای روزی که در آن روز، فرایندهای ورشکستگی علیه آن بانک اعلام شده است، اعمال می‌شوند. بر اساس این قاعده، تمام دستور پرداخت‌هایی که بانک صادر کرده است (و نه دستور پرداخت‌هایی که خطاب به آن صادر شده‌اند) و تمام انتقال اوراق بهاداری که در آن روز خاص صادر شده‌اند (از جمله آنهایی که قبل از اعلام ورشکستگی صادر شده‌اند) می‌توانند باطل تلقی شوند و نیاز به تنفیذ دارند. این قاعده می‌تواند در موارد استثنایی زیانبار باشد، زیرا می‌تواند موجب قفل شدن نظام تسویه پرداخت‌ها و اوراق بهادار شود و زیان‌ها را به طور گسترده‌ای بین بازیگران سیستم، توسعه دهد. لذا برای اینکه ثبات سیستمی ایجاد شود، بسیاری از کشورها مقررات «نهایی بودن تسویه‌ها» را ایجاد کرده‌اند که بر اساس آن، تا آنجا که به تراکنش‌های انجام شده از طریق سیستم پرداخت و تسویه مربوط می‌شود، شروع فرایندهای ورشکستگی، تنها نسبت به آینده اثر دارد و نمی‌تواند منجر به ملغی نمودن پرداخت‌هایی شود که پیش از آغاز فرایندهای ورشکستگی انجام شده‌اند. کشورهای اندکی، پا را از این هم فراتر می‌گذارند و مقرر می‌دارند که توقف، با آغاز روز بعد از اعلام فرایندهای ورشکستگی و یا در زمانی که در متن رأی ورشکستگی معین شده است، شروع می‌شود.^۱

۱۰۸. نگرانی‌ها و دغدغه‌های راجع به آثار فرایندهای ورشکستگی، خصوصاً در رابطه با آن دسته از نظام‌های پرداخت و تسویه اوراق بهادار که بر مبنای خالص عمل می‌کنند، مطرح می‌شود.^۲ ترتیبات مشابهی در رابطه با خالص کردن، تسویه، تجمیع مطالبات و نظایر آن را می‌توان در سایر قراردادهای مالی مثل قراردادهای ارزی، خرید مجدد، معاملات اوراق بهادار و ابزارهای مشتقه مشاهده کرد که عمدتاً در قراردادهای مادر درج می‌شوند. در زمان‌های عادی، این ترتیبات منجر به این می‌شوند که کمتر از وجه نقد استفاده شود و تعهدات متقابل طرفین، با یکدیگر تهاتر شوند و تنها مبلغ باقیمانده در پایان دوره تجاری پرداخت شود. با این حال،

۱- نظام پرداخت‌ها و اوراق بهادار باید از تصمیمات راجع به آغاز فرایندهای ورشکستگی علیه هر یک از اعضای خود، مطلع شوند.

۲- به طور کلی، نظام‌های مربوط به پرداخت و تسویه اوراق بهادار یا از مدل تسویه خالص استفاده می‌کنند و یا از مدل تسویه ناخالص. در مدل نخست، یک‌سری ترتیبات قراردادی ایجاد شده‌اند که تعهدات متقابل دوجانبه یا چندجانبه اعضا، در یک دوره زمانی خاص با یکدیگر تسویه شوند. این ترتیبات تضمین می‌کنند که مانده تعهدات هر یک از اعضا در مقابل سایر اعضا (خواه به طور انفرادی و خواه به صورت گروهی) در پایان دوره مزبور، تسویه نهایی شوند. لذا به طور جدی باعث کاسته شدن از تعداد و هزینه‌های کلی انتقال‌های اتفاق افتاده می‌شوند. در مدل تسویه ناخالص که به دلیل امنیت بیشتر برای سیستم‌هایی که اهمیت سیستمی بیشتری دارند، مرجع است، هر یک از انتقال‌ها فوراً پس از اینکه درخواست شد، انجام می‌شود (به طور آنی) بدون آنکه خالص شود. به طور خاص، سیستم‌های تسویه خالص و البته تا حدودی هم سیستم‌های تسویه ناخالص، منجر به ریسک‌های اعتباری قابل توجهی می‌شوند. نظام‌های پرداخت فرامرزی، می‌توانند منجر به دشواری‌های بیشتری شوند که ناشی از تعارض بین نظام‌های حقوقی مختلفی است که درگیر مسئله هستند. در تسویه فرامرزی ارز یا اوراق بهادار، مشکلات بیشتری نیز وجود دارند (به اصول اساسی راجع به نظام‌های پرداخت دارای اهمیت سیستمی که توسط کمیته نظام‌های پرداخت و تسویه تهیه شده است و نیز توصیه‌های کمیته نظام‌های پرداخت و تسویه و سازمان بین‌المللی کمیسیون‌های اوراق بهادار، استانداردهای نظارت بانک مرکزی اروپا برای نظام‌های پرداخت خرد و استانداردهای بانک مرکزی اروپا در رابطه با تراکنش‌های مربوط به تسویه اوراق بهادار و نیز بانک سی.ال.اس که برای این تأسیس شده است تا سازوکاری باشد که به ریسک‌های ناشی از تسویه فرامرزی تراکنش‌های مربوط به ارز خارجی بپردازد، مراجعه شود).



ممکن است مفاد قراردادهای بین طرفین در پی آن باشند که با شروع فرایندهای ورشکستگی، ریسک اعتباری (و در حد کمتری ریسک نقدینگی) را کاهش دهند و برای این امر مقرر نمایند که در مواردی که فرایندهای ورشکستگی علیه یک طرف آغاز می‌شود، قراردادهای آن مختومه می‌شوند و تعهدات متقابل آن در مقابل سایرین (از جمله تعهداتی که در زمان آغاز فرایندهای ورشکستگی سررسید نشده‌اند) مشمول تهاتر می‌شوند. چنین تهاتر موسعی اگر به نحو صحیح توسط طرف مقابل شخص ورشکسته انجام شود، برای آنها این منفعت را دارد که تمامی تعهدات آنها از محل دارایی‌های موجود پرداخته خواهد شد. اما اگر چنین تهاتری قابل انجام نباشد، آنها باید کلیه مطالباتی را که شخص ورشکسته از آنها دارد، به طور کامل بپردازند، ولی برای دریافت مطالبات خود، در زمره طلبکاران قرار گیرند و ادعای خود را به عنوان طلبکار فاقد وثیقه ثبت نمایند. بدین ترتیب با تأخیر زیاد، تنها بخشی از مطالبات خود را دریافت نمایند.

۱۰۹. در مواردی که مقررات خالص نمودن مطالبات، تهاتر یا تجمیع مطالبات وجود نداشته باشد، ناتوانی طرف ورشکسته از انجام تعهدات قراردادی خود (خصوصاً پس از تصمیم به انجام قراردادهای سودآور و سربازدن از اجرای قراردادهای غیرسودآور) می‌تواند منجر به این شود که طرف مقابل نیز نتواند تعهدات خود را در مقابل سایر بازیگران بازار انجام دهد. در نتیجه ورشکستگی یکی از بازیگران مهم بازار می‌تواند منجر به یکسری نکول‌ها در معاملات متقابل شود و این امر به نوبه خود، منجر به بی‌ثباتی مالی در مقابل سایر بازیگران بازار می‌شود و در بدترین حالت، منجر به سقوط مالی آنها خواهد شد. لذا در مواردی که قانون، شروط اختتام اتوماتیک قراردادها یا اجرای حق تهاتر توسط طرفین را محدود می‌کند، لازم است استثنائات خاصی وجود داشته باشد که اجرای شروط اختتام در رابطه با قراردادهای مالی بانک‌های ورشکسته را مجاز بدارد،^۱ مشروط بر اینکه با تحلیل دقیق مشخص شود که نیاز به کاهش ریسک در بازارهای مالی، آنقدر مهم هست که برخورد نابرابر با بازیگران بخش مالی و طلبکاران بخش غیرمالی (مثل سپرده‌گذاران) را توجیه نماید. کشوری که تهاتر مربوط به ورشکستگی را می‌پذیرد، ممکن است آن را در رابطه با تعهداتی که بانک، نسبت به گروه خود و سایر افراد مرتبط دارد، نپذیرد و بدین ترتیب مانع از آن شود که این افراد نسبت به سایر طلبکاران، یک مزیت غیرموجه پیدا کنند.

۱۱۰. به طور کلی‌تر، قانون باید مشخص کند که آیا مدیر تصفیه یا سپرده‌گذاران، حق تهاتر سپرده در مقابل وام‌های پرداخت‌نشده در وضعیت ورشکستگی را دارند یا خیر و اگر این حق را دارند، شرایط آن چیست؟^۲ تعیین میزان خالص مطالبات هر یک از سپرده‌گذاران، کار دشواری است و می‌تواند پرداخت به سپرده‌گذاران را به تعویق اندازد. در چنین مواردی قانون باید آثار تهاتر بر پرداخت‌های نهاد بیمه سپرده را نیز مشخص نماید. دلایل خوبی وجود دارد که بر اساس آنها، اجازه تهاتر سپرده‌های بیمه‌شده در مقابل وام‌های پرداخت‌نشده داده نشود. محاسبه مطالبات خالص نه تنها وقت‌گیر است، بلکه این کار باعث می‌شود که هدف بیمه سپرده که تأمین نقدینگی برای سپرده‌گذاران خرد می‌باشد، محقق نشود.

و. خودداری از معاملات جدید

۱۱۱. چارچوب قانونی ورشکستگی بانک‌ها، مثل قانون ورشکستگی شرکت‌ها معمولاً به مدیر تصفیه اجازه می‌دهد که آن دسته از قراردادهایی را که طرفین قرارداد، مفاد آن را کامل انجام نداده‌اند و خاتمه‌دادن به آنها می‌تواند منجر به افزایش دارایی‌های بانک شود، کاهش دهد. خصوصاً مدیر تصفیه می‌تواند قراردادهای اجاره دارایی‌ها را خاتمه دهد، قراردادهای استخدامی کارکنان را مختومه کند (مشروط به اینکه مفاد قوانین کار را رعایت کند) و همین‌طور در مورد قراردادهای عرضه و ارائه خدمات تصمیم بگیرد. مدیر تصفیه می‌تواند از این اختیار استفاده کند تا فقط آن دسته از روابط قراردادی موجود را حفظ کند که برای دارایی‌های بانک

۱- چنین استثنائاتی همچنین می‌توانند به مقررات راجع به خودداری از پرداخت دیون که در حقوق ورشکستگی وجود دارند نیز بسط داده شوند.
۲- در مواردی که بیمه سپرده وجود نداشته باشد، سپرده‌گذار می‌تواند با استفاده از تهاتر، تعهدات خود در مقابل بانک را به اندازه سپرده‌ای که در بانک دارد، کاهش دهد (نه اینکه فقط تا سقفی که در فرایندهای ورشکستگی معین شده است، از آن بکاهد). در مواردی که سپرده‌ها بیمه شده باشند، سپرده‌گذار منفعتی در تهاتر ندارد.



مفید هستند و بقیه را رد کند.

۱۱۲. جز در مواردی که نیاز به اجرای قاعده نهایی بودن پرداخت‌ها در نظام پرداخت وجود دارد، باید به مدیر تصفیه این اختیار داده شود تا از دادگاه درخواست کند که برخی از معاملات و انتقالاتی که در دوران مشخصی قبل از ورشکستگی انجام شده‌اند، باطل شوند و به عقب برگردند و دارایی‌هایی که تحویل داده شده‌اند، بازپس گرفته شوند. این امر خصوصاً در مورد ملغی کردن معاملات متقابلانه یا غیرقانونی اعمال خواهد شد که در آنها سعی شده است در موقعی که ورشکستگی، قریب‌الوقوع است، برخی از طلبکاران بر برخی دیگر ترجیح داده شوند^۱ یا هدیه‌ای به برخی داده شود یا کالایی با کمتری از ارزش واقعی به آنها فروخته شود و یا اینکه معاملات، با اعضای گروه بانک یا افراد مرتبط با مدیریت آن انجام شده باشد.

ز. برخورد با قرض‌گیرندگان

۱۱۳. برای رفع هر گونه ابهام، مناسب است مدیر تصفیه در ابتدای امر به قرض‌گیرندگان از بانک اخطار دهد که بدهی‌های آنها هنوز به قوت خود باقی است اما اکنون باید به مدیر تصفیه^۲ پرداخت شوند. آثار توقف بر حقوق قراردادی قرض‌گیرندگان، از جمله لغوشدن کلیه خطوط اعتباری نیز باید به فوریت و با دقت به طرفین مربوطه اطلاع داده شود.

ح. دریافت مطالبات

۱۱۴. یک نظام تصفیه مؤثر، به مدیر تصفیه اختیارات کاملی اعطا می‌کند تا مطالبات را به نحوی که با توجه به شرایط خاص بهترین راه است، دریافت نماید.

۱۱۵. از آنجا که دارایی‌های بانک، عمدتاً متشکل از ادعاهای مالی هستند و نه اموال عینی، فروش دارایی‌های بانک نباید با استفاده از روش‌های سنتی محدودی که در قوانین عام راجع به ورشکستگی به آنها اشاره شده است (مثلاً با مزایده)، انجام گیرد، زیرا ممکن است این روش‌ها در رابطه با این دارایی‌ها، بهترین نتیجه ممکن را ندهند. در عوض قانون باید به مدیر تصفیه اختیار کامل بدهد تا با در نظر گرفتن شرایط حاکم در بازار از تکنیک‌های گوناگون که اغلب دارای ماهیت پیچیده‌ای هستند، استفاده کند تا مطالبات را خواه به طور مجزا و خواه به صورت کلی و یکجا با حداقل کاهش ارزش، جمع‌آوری کند یا بفروشد. همچنین باید به مدیر تصفیه اختیار داده شود که از طرف بانک، اظهاراتی بنماید یا تضمین‌هایی بدهد. از آنجا که دارایی‌های بانک، اغلب به صورت منافع قراردادی هستند و به تعهدات متناظر با آنها مرتبط می‌شوند، قانون باید اجازه دهد که روابط قراردادی بانک، بدون رضایت طرف مقابل منتقل شود^۳ و نیز به صراحت بیان کند که شخصی که قائم مقام بانک می‌شود، تمامی حقوق و امتیازات بانک را در رابطه با آن قرارداد به دست می‌آورد.

۱۱۶. علاوه بر این، در آنجا که فروش به موقع دارایی‌ها اهمیت دارد، اعمال مدیر تصفیه نباید یک فرایند طولانی داشته باشد. از سوی دیگر هنگامی که مدیر تصفیه برای دریافت مطالبات راهی را پیشنهاد می‌دهد که بحث‌برانگیز است، قانون می‌تواند به او اجازه دهد که مجوز قبلی مقام ناصب یا کمیته طلبکاران را دریافت کند تا بدینوسیله، مانع از بروز هر گونه ابهامی در این خصوص شود و از وی در مقابل چالش‌های احتمالی آتی حمایت کند.

۱- با این حال، باید این نکته را در نظر داشت که در رابطه با قراردادهای مالی، خودداری از اجرای قراردادهای یا ملغی نمودن آنها ممکن است این اثر زیانبار را نیز داشته باشد که دیگران را از اعطای حمایت نقدی به بانک بحرانی‌زده برحذر می‌دارد.

۲- عبارت به کار رفته در اینجا، Estate است. ترجمه دقیق آن، ترکه است و مقصود، این است که با ورشکستگی تاجر، اموال و دارایی‌های او شخصیت حقوقی مستقلی پیدا می‌کند و لذا کلیه پرداخت‌ها نیز باید به آن شخصیت حقوقی پرداخته شود. با این حال از آنجا که ترکه در حقوق ایران، در مورد متوفی به کار می‌رود، این ترجمه در متن به کار نرفته است و به جای آن مدیر تصفیه به عنوان نماینده قانونی ترکه مزبور، مورد اشاره قرار گرفته است. (م)

۳- با این حال به نظر می‌رسد مناسب باشد که ارسال اخطار به طرفین قراردادهای، الزامی شود.



۱۱۷. باید به مدیر تصفیه این اختیار داده شود که دارایی‌های بانک را مدیریت کند، خدمات مربوط به وام‌ها را انجام دهد، بهره‌ها و کارمزدها را دریافت کند، اقساط وام را بگیرد و پس از آنکه وام‌گیرندگان، بدهی خود را به طور کامل پرداختند، وثایق آنها را آزاد نماید. مدیر تصفیه همچنین باید بتواند با تمدید سررسید وام‌ها آنها را بازسازی کند، طرح بازپرداخت بدهی‌ها را مورد بازنگری قرار دهد، نرخ‌های بهره را تغییر دهد، در رابطه با ادعاهای تسویه یا مصالحه‌ها مذاکره کند و به طور کلی‌تر در صورتی که از نظر تجاری صلاح باشد، مذاکراتی انجام دهد که متضمن کاهش ارزش اسمی مطالبات بانک در مقابل سایر اشخاص است.^۱ با این حال برای اینکه از بی‌نظمی و آشفتگی در این مورد اجتناب شود، این معاملات باید با شفافیت و پاسخگویی کامل انجام شوند. بدین منظور قانون باید مقرر کند که این معاملات باید با شفافیت و پاسخگویی کامل انجام شوند. بدین منظور، قانون باید مقرر کند که مدیر تصفیه باید به طور منظم و قاعده‌مند به مقام ناصب گزارش بدهد. در مواردی که مبالغ کلانی تسویه می‌شوند، کسب مجوز قبلی از مقام ناصب ضرورت دارد. همین قاعده نیز در رابطه با تسویه مطالبات اشخاص داخل بانک ضرورت دارد.^۲

۱۱۸. دقیقاً همان طور که لازم است مدیر رسمی در مورد اعمال کسانی که در مدیریت بانک مدخلیت داشته‌اند، بررسی نماید، مدیر تصفیه نیز باید در مورد مسئولیت احتمالی مالکان بانک و مدیران سابق آن به دلیل اعمال نادرستی که احیاناً مرتکب شده‌اند و خصوصاً در رابطه با معاملاتی که به طور ترجیحی و یا با نرخ کمتر از نرخ عادلانه و یا متضمن تقلب انجام داده‌اند و یا در خصوص تغییردادن دارایی‌ها، تحقیق نماید. در صورتی که مشخص شود خطای مدنی یا کیفری رخ داده است، مدیر تصفیه باید این اختیار را داشته باشد که به عنوان بخشی از فعالیت‌هایش برای دریافت مطالبات، اقدام به طرح دعوی مدنی علیه هیئت مدیره، مدیران ارشد و یا مالکان بانک نماید تا به دلیل زیان‌هایی که وارد نموده‌اند، از آنها خسارت گرفته شود یا اینکه مسئولیت شخصی آنها پذیرفته شود تا برخی از تعهدات بانک بدینوسیله پوشش داده شود. در برخی از نظام‌های حقوقی، مدیر تصفیه مکلف است که اگر ظن به ارتکاب جرم وجود داشته باشد، به مقامات مجری قانون اطلاع دهد.

ط. توزیع دارایی‌ها بین طلبکاران و بازپرداخت سپرده‌ها

۱۱۹. مدت کوتاهی پس از شروع فرایند تصفیه، مدیر تصفیه باید طلبکاران را دعوت نماید تا مطالبات خود را علیه بانک ثبت نمایند. بدین منظور باید یک اخطار منتشر شود و انتشار آن به گونه‌ای باشد که به اطلاع بیشترین افرادی که ممکن است با بانک رابطه داشته باشند، برسد. اخطار مزبور باید شامل شیوه و مهلت ثبت ادعاها باشد. هدف از قراردادن مهلت این است که به مدیر تصفیه امکان داده شود تا میزان کامل تعهدات بانک در مقابل سایر اشخاص را معین کند، حساب‌های بانک را نهایی نماید و محاسبه کند که چه میزانی از هر ادعا قابل پرداخت است. البته بخش مهمی از مطالبات، از دفاتر خود بانک، قابل استخراج است.^۳ مدیر تصفیه باید هم میزان و هم اعتبار هر طلب مورد ادعایی را مشخص کند. هر ادعای طلبی که پس از انقضای مهلت ارائه می‌شود، تنها زمانی قابل پرداخت خواهد بود که مطالبات سایر طلبکاران، پرداخت شده باشد و وجهی باقی مانده باشد. در رابطه با طول دوره‌ای که طی آن، مطالبات می‌توانند مطرح شوند، دیدگاه‌های گوناگونی وجود دارند. در برخی کشورها، این دوره ۹۰ روز است، در سایر

۱- در بسیاری از کشورها مدیر تصفیه، این قابلیت را دارد که از دارایی‌هایی که هزینه آنها را بیش از حد می‌داند صرف‌نظر نماید. این امر می‌تواند شامل قراردادهای غیرسودآور یا اموالی باشد که بانک، مالک آنهاست اما فروش آنها از جهت تجاری مقرون به صرفه نیست، مثلاً به این دلیل که مبلغ زیادی پول باید صرف شود تا این دارایی‌ها فروخته شوند.

۲- علاوه بر این، قانون باید دلایلی را که طلبکاران بانک می‌توانند با استناد به آنها تصمیمات یا نحوه عملکرد مدیر تصفیه را مورد چالش قرار دهند، مشخص کند. برای اینکه این امر منجر به اخلاص غیرمعمولی در فرایند تصفیه نشود، قانون باید محدودیت‌های مناسبی را بپذیرد، مانند تعیین استاندارد اثباتی که باید برآورده شود تا چالشی که طلبکاران مطرح می‌کنند، بر اساس آن پذیرفته شود یا حمایت از برخی جنبه‌های عملکرد مدیر تصفیه در مقابل چالش‌ها.

۳- معمولاً مدیر تصفیه می‌تواند مطالبات سپرده‌گذاران را بدون آنکه نیاز باشد که سپرده‌گذاران کاری کنند، مشخص کند. در چنین مواردی، ثبت مطالبات را نباید به عنوان پیش شرط دریافت مطالبات در زمان تصفیه در نظر گرفت. با این حال ممکن است ترتیباتی برای تأیید مطالبات سپرده‌گذاران در نظر گرفته شود.



کشورها ممکن است این دوره ۶ ماه و یا حتی ۱ سال باشد. چیزی که مهم است این است که باید فرصت واقع‌بینانه‌ای به طلبکاران داده شود تا مطالبات خود را ثبت کنند.

۱۲۰. در کشورهایی که در آنها طرح بیمه سپرده وجود دارد، یک فرایند موازیِ اخطار دادن و در عین حال، بازپرداخت سپرده‌های تضمین شده ضرورت دارد (مگر در صورتی که بیمه‌گر سپرده، مدیر تصفیه نیز باشد). پرداخت‌هایی که در این طرح انجام می‌شوند، خارج از فرایند تصفیه صورت می‌گیرند و قطع نظر از اینکه دارایی‌های بانک، برای پرداخت دیون آن کافی هستند یا خیر، انجام می‌شوند. بیمه سپرده می‌تواند این اثر را داشته باشد که اکثریت سپرده‌گذاران را از فرایند تصفیه خارج کند. با این حال، اگر طرح بیمه سپرده شامل همه سپرده‌ها نشود، سپرده‌گذاری که تنها بخشی از سپرده‌اش بر اساس بیمه سپرده قابل پرداخت است، علاوه بر اینکه برای دریافت سپرده خود باید به بیمه سپرده مراجعه کند، باید برای باقیمانده سپرده خود، طلب خود را در فهرست طلبکاران بانک ثبت کند. پرداخت سپرده‌های بیمه‌شده باید در سریع‌ترین زمان ممکن صورت گیرد و در هر حال باید در مهلتی که حداکثر آن در قانون مشخص شده است، انجام شود. این امر برای کاستن از مشکلات سپرده‌گذاران خرد و نیز برای کم‌نشدن اعتماد عمومی به نظام بانکی ضرورت دارد. در چارچوب قانونی باید مقرر شود که نهاد بیمه سپرده تا جایی که پرداخت به سپرده‌گذاران را انجام داده است، در مقابل بانک جانشین سپرده‌گذاران می‌شود.

۱۲۱. هنگامی که مطالبات تأیید شدند، مدیر تصفیه باید مطالبات طلبکاران و از جمله سپرده‌گذاران بانک را بپردازد و برای این کار، باید عواید حاصل از دریافت مطالبات را به نسبت مطالبات طلبکاران و تقدم و تأخری که هر یک از مطالبات بر دیگری دارد، پرداخت نماید. اولویت‌های طبقات مختلف طلبکاران، باید در قانون مشخص شود. در این مورد، رویه‌ها متفاوت است اما به طور کلی، طبقاتی که باید رتبه‌بندی شوند عبارت‌اند از:

- مطالبات مدیر تصفیه، برای هزینه‌ها و مخارج مربوط به تصفیه (که در بسیاری از نظام‌های حقوقی، اولین طبقه از مطالبات هستند)
- مطالبات کارکنان (که جایگاه آنها بین طلبکاران تا حدود زیادی به قوانین کار کشور و سیاست‌های اجتماعی آن بستگی دارد)
- طلبکاران دارای وثیقه (که خصوصاً شامل وام‌دهندگان در بازار بین‌بانکی که اوراق بهادار را به عنوان وثیقه گرفته‌اند و نیز شامل وام‌دهنده واپسین [بانک مرکزی] می‌شود)
- طلبکاران معمولی فاقد وثیقه، از جمله دارندگان اوراق قرضه و گواهی سپرده سپرده‌گذاران
- نهاد بیمه سپرده که جانشین سپرده‌گذارانی شده است که پرداخت به آنها را انجام داده است.
- دارندگان غیرمرجح اوراق قرضه که در بین دارندگان اوراقی که ارزش اسمی دارد، آخرین هستند.
- سهامداران بانک، طلبکارانی هستند که فقط پس از پرداخت مطالبات طلبکاران بانک و در هنگامی که دارایی اضافی وجود داشته باشد (امری که به ندرت به وجود می‌آید)، مبلغ اسمی سهام خود را دریافت خواهند کرد.

۱۲۲. سپرده‌گذاران معمولاً جزء دسته طلبکاران فاقد وثیقه قرار می‌گیرند اما در برخی کشورها سپرده‌گذاران نسبت به طلبکاران عادی فاقد وثیقه در مرتبه بالاتری قرار می‌گیرند یا اینکه حتی در بین طلبکاران در مرتبه نخست قرار می‌گیرند. این امر خصوصاً در کشورهایی که در آنها بیمه سپرده وجود ندارد، می‌تواند مناسب باشد.

۱۲۳. هنگامی که خالص دارایی‌های بانک برای توزیع آماده باشد، پرداخت به تمامی سپرده‌گذاران فاقد وثیقه بانک انجام خواهد شد. در مواردی که فرایند دریافت مطالبات دارای وثیقه بانک، مشمول توقف قرار گرفته باشد، فرایند رسیدگی به این مطالبات، از همان روش رسیدگی به مطالبات فاقد وثیقه پیروی خواهد کرد اما هنگام پرداخت مطالبات، از عواید حاصل از وثایق مزبور، طلبکاران



دارای حق وثیقه نسبت به سایر طلبکاران، به میزان کل طلب خود حق تقدم خواهند داشت.^۱ [یعنی عملیات اجرایی مانند مطالبات فاقد وثیقه انجام خواهد شد اما حقوق ماهوی طلبکار دارای وثیقه به قوت خود باقی است (م)].
۱۲۴. قانون باید شیوه‌ای که بر اساس آن، پرداخت به طلبکاران انجام خواهد شد و نیز شیوه‌ای که بر اساس آن به طلبکاران در خصوص حقوق‌شان اطلاع‌رسانی خواهد شد را مشخص کند.

ی. پایان تصفیه

۱۲۵. در تمامی موارد، هنگامی که مدیر تصفیه، تمامی مطالبات بانک را دریافت نماید، توزیع نهایی آنها بین طلبکاران انجام خواهد شد. در این رابطه باید ترتیباتی در خصوص مطالبات ادعا نشده وجود داشته باشد (از جمله در مورد مشتریانی که نمی‌توان با آنها تماس گرفت). به عنوان مثال می‌توان مقرر نمود که چنین دارایی‌هایی باید طی مدت مشخصی توسط یک امین نگهداری شوند و پس از آن دوران، اموال مزبور متعلق به دولت خواهند بود. پس از آنکه توزیع نهایی دارایی‌ها تمام شد و حساب‌های نهایی و گزارش مدیر تصفیه آماده شد، عملیات تصفیه تمام می‌شود و (پس از انجام تشریفات لازم) شخصیت حقوقی بانک منحل می‌گردد.

۱- این امر هم در مواردی اعمال می‌شود که طلبکار، خود می‌تواند حقوق وثیقه‌ای خویش را اجرا کند [مثلاً در مواردی که مرتبه‌ن وکالت در فروش عین مرهونه را دارد] و هم در مواردی اعمال می‌شود که حق مزبور، مشمول توقف می‌شود و برای تحقق آن، نیاز به اقدام مدیر تصفیه وجود دارد.



بخش دوم. ویژگی‌های کلیدی چارچوب قانونی، نهادی و نظارتی بحران‌های سیستمی بانکی^۱

الف. مرور کلی

۱۲۶. چارچوب قانونی، نهادی و سیاستی مورد نیاز برای پرداختن به موارد ورشکستگی بانک در دوران‌های بی‌ثباتی یا بحران سیستمی از بسیاری جهات، با چارچوبی که در دوران‌های ثبات مالی مناسب است، تفاوت کیفی دارد. از آنجا که پیش‌بینی زمان بی‌ثباتی سیستمی ممکن نیست، معمولاً چارچوبی که در دوران ریسک سیستمی اعمال می‌شود، مبتنی بر چارچوبی است که در دوران‌های ثبات مورد استفاده قرار می‌گیرد. ویژگی دوران ریسک سیستمی، عدم اطمینان و فقدان اعتماد به نظام مالی در کل است. در چنین حالتی، طلبکاران که قادر نیستند مؤسسات ورشکسته را از مؤسسات غیرورشکسته تشخیص دهند، تلاش می‌کنند تا هر چه زودتر مطالبات خود را از نظام مالی خارج کنند. یک چرخه قهقریایی که متضمن ازدست‌دادن اعتماد بخش خصوصی، فرارهای طلبکاران، فقدان نقدینگی و ازدست‌دادن اعتماد به نظام بانکی است، می‌تواند منتهی به ناتوانی بانک‌ها در پاسخگویی به تعهداتشان و نیز سقوط کلی نظام مالی شود. اگرچه بحران مالی فعلی، هنوز به طور کامل آثار خود را نشان نداده است و پاسخ‌هایی که به آن داده خواهد شد نیز در آینده مشخص خواهند شد اما از ریسک‌های سیستمی که پیش از این وجود داشتند، درس‌های زیادی می‌توان گرفت. در این فصل به مسائل مرتبط با بحران‌های مالی می‌پردازیم اما به این نکته نیز توجه داریم که رویه‌ها در این مورد، هنوز در حال شکل‌گیری هستند [و نتیجه قطعی و مشخصی حاصل نشده است].^۲

۱۲۷. چارچوبی که برای مدیریت ریسک سیستمی مورد نیاز است، باید به علت‌های ازدست‌رفتن اعتماد توجه کند. خصوصاً چارچوب مزبور، باید یک پاسخ سیاستی قابل انعطاف ارائه کند. همان‌گونه که در فصل‌های قبلی نشان داده شد، چارچوب‌های قانونی و نهادی که باید در دوران‌های ثبات مالی ارائه شوند، معمولاً مقرر می‌دارند که بانک‌های ورشکسته فوراً تصفیه شوند و به سپرده‌گذاران، فقط بخشی از سپرده‌های آنها از طریق قوانین مربوط به بیمه سپرده پرداخته شود. با این حال در دورانی که ریسک سیستمی وجود دارد، این سیاست‌ها موجب تشدید عدم اطمینان می‌شوند و فقدان اعتماد به نظام مالی را افزایش می‌دهند و می‌توانند منجر به نتایج فاجعه‌آمیزی شوند. بنابراین چارچوب قانونی و سیاستی مربوط به ریسک سیستمی، متفاوت است و باید هدف آن عبارت باشد از: (۱) حفظ نظام پرداخت‌ها، (۲) محدودکردن زیان سپرده‌گذاران و ازدست‌رفتن اعتماد طلبکاران و (۳) بازگرداندن وضعیت عدم ورشکستگی، وجود نقدینگی و ثبات به نظام بانکی.

۱۲۸. تعریف بحران سیستمی کار دشواری است. برای این کار، هیچ تعریف پذیرفته‌شده عمومی وجود ندارد. با این حال، معمولاً ویژگی بحران سیستم بانکی را تنش و اضطراب در بخش مالی می‌دانند. تنش و اضطرابی که آنقدر جدی است که کل اقتصاد واقعی را دچار آسیب می‌نماید و معمولاً شامل برخی از عناصر ذیل می‌شود: (۱) مشکلات مالی جدی در بخش بزرگی از نظام بانکی، (۲) زیان‌های بزرگ سیستمی در کیفیت دارایی‌های بانک‌ها، (۳) ازبین‌رفتن گسترده دیسپیلین و انتظام اعتباری و (۴) خطر سقوط نظام‌های پرداخت و تسویه. مقامات نظارتی بانکی باید به سرعت و در اکثر موارد، با اطلاعات محدودی تصمیم بگیرند که آیا

۱- بخش دوم این مطالعه، ویرایش مفصل‌تر و به‌روزرشده فصل مربوط به بحران‌های سیستمی است که در گزارش «ابتکار جهانی ورشکستگی بانک‌ها» وجود داشت و هدف از آن طرح بحث در خصوص این موضوع بود. این ویرایش، توسط کارکنان صندوق بین‌المللی پول تهیه شده است و بیانگر دیدگاه‌های آنان می‌باشد. دیدگاه‌های کارکنان صندوق بین‌المللی پول، قبلاً نیز در یک سری کتب، از جمله اثری تحت عنوان بازسازی و تصفیه بانک (از انتشارات مک‌میلان در سال ۲۰۰۶) و تحقیق شماره ۲۲۴ تحت عنوان مدیریت ریسک سیستمی (از انتشارات صندوق بین‌المللی پول در سال ۲۰۰۳) منتشر شده است.

۲- کارکنان صندوق بین‌المللی پول قصد دارند در آینده این فصل را در پرتو یافته‌های بحران بازارهای مالی که اکنون در جریان است، مورد بازنگری قرار دهند.



ریسک‌هایی که متوجه سیستم شده‌اند، آنقدر جدی هستند که استفاده از ابزارهای سیستمی استثنایی را توجیه کنند یا خیر.

ب. ملاحظات عمومی

۱۲۹. سیاست‌های مدیریت ریسک سیستمی معمولاً شامل ۳ فاز می‌شوند. این فازها با یکدیگر مرتبط‌اند و ممکن است در آن واحد نیز اعمال شوند. با این حال، این فازها هم برای نهادها و هم از نظر اجرای سیاست‌ها، معانی متفاوتی دارند.
- مدیریت بحران: اولین و مهم‌ترین فاز، ثبات‌بخشیدن به انتظارات طلبکاران و جلوگیری از دریافت مطالبات توسط آنهاست که شامل جلوگیری از بیرون کشیدن سپرده‌ها توسط سپرده‌گذاران نیز می‌شود. در این مرحله، مدیریت بحران در پی آن است که تا حد امکان، مانع از ورود زیان به طلبکاران شود و ممکن است بر استراتژی‌هایی تکیه کند که با عملیات راجع به ورشکستگی که در دوران‌های ثبات مالی اجرا می‌شود، متفاوت است.
 - بازسازی: فاز دوم در پی آن است که تکلیف بانک‌هایی را که در شرایط بد مالی هستند، مشخص کند. این کار از طریق بازگرداندن آنها به ثبات و سوددهی مالی یا از طریق تصفیه آنها انجام می‌شود. این فاز بازسازی، معمولاً هنگامی آغاز می‌شود که جلوی هجوم طلبکاران و سپرده‌گذاران به بانک‌ها گرفته شده باشد.
 - مدیریت دارایی‌ها: سومین فاز این استراتژی که در دوره زمانی میان مدت انجام می‌شود، بر بازسازی مطالبات معوق، تمرکز می‌کند.

ج. ترتیبات نهادی برای مدیریت ریسک سیستمی

۱۳۰. گستره و شدت بحران‌های سیستمی، موجب آن می‌شود که فشار فوق‌العاده‌ای بر مقامات وارد شود. آنها باید به سرعت و با اطلاعات اندک، نسبت به حوادثی که رخ می‌دهند، واکنش نشان دهند. تأخیر در واکنش، می‌تواند وضعیت را وخیم‌تر کند و هزینه‌های نهایی بحران را بالا ببرد. در چنین شرایطی، رابطه نزدیک با بازیگران رسمی و نیز شفافیت نقش‌های هر کدام از آنها ضرورت دارد. چارچوب نهادی می‌تواند این‌گونه همکاری را تسهیل کند.

۱۳۱. در طراحی چارچوب نهادی مدیریت ریسک سیستمی، مقامات کشور باید تصمیم بگیرند که آیا ساختارهای نهادی خاصی که برای این هدف ضرورت دارند (۱) باید در قوانینی مقرر شده باشند که از پیش وجود دارند و هر زمان بحرانی رخ دهد، این ظرفیت‌ها فعال می‌شوند و مورد استفاده قرار می‌گیرند (یا ۲) وقتی که بحرانی پیش آمد، ساختارهای مزبور ایجاد خواهند شد. اگرچه از قبل ایجاد کردن این نهادها می‌تواند مزایایی داشته باشد، اما چنین رهیافتی مشکلات خاص خود را نیز دارد. هر بحرانی با بحران دیگر متفاوت است و این مطلب دشوار است که از پیش تعیین کنیم چه چارچوب‌ها و اقداماتی مورد نیاز هستند. اگرچه به هیچ‌وجه آسان نیست که مقامات نظارتی، اقدامات لازم را «فوراً» و به محض ایجاد بحران انجام دهند، اما چنین رهیافتی به کشور اجازه می‌دهد که به سرعت و با استفاده از اقداماتی که اجازه آنها را از قبل دارند و مناسب تشخیص می‌دهند، واکنش نشان دهند.

۱۳۲. قطع نظر از اینکه از کدام رهیافت استفاده شود، یکی از ویژگی‌های کلیدی چارچوب موفق برای مدیریت بحران این است که سازوکار روشنی برای حصول اطمینان از توسعه مؤثر سیاست برخورد با بحران و همکاری با دولت وجود داشته باشد. بدین منظور، برخی از کشورها یک گروه سیاستگذار عالی‌رتبه ایجاد کرده‌اند تا رهبری قوی و پاسخگویی در طراحی و اجرای استراتژی ثبات بخشی را ایجاد نمایند. ریاست چنین گروهی معمولاً با یک مقام عالی‌رتبه دولتی است (مثلاً وزیر دارایی یا حتی نخست‌وزیر) و معمولاً شامل نمایندگان عالی‌رتبه مقام نظارت بانکی نیز می‌شود. چنین گروه یا هیئتی، مسئولیت‌های متعددی بر عهده دارد. این گروه در برابر کسانی که منافع‌شان با تصمیمات مربوط به مقابله با بحران تحت تأثیر قرار می‌گیرد، حمایت سیاسی از مقامات

۱- در رابطه با تعیین تکلیف بانک‌ها در این خصوص از کلمه Resolution به معنایی عام استفاده می‌شود که شامل انواع گسترده‌ای از مداخلات سیاستی می‌گردد و در فصل قبلی این اثر شرح داده شده‌اند.



تصمیم‌گیرنده و اجراکننده به عمل می‌آورند و همچنین کار تقسیم وظایف در خصوص مقابله با بحران را بر عهده دارند. هیئت مزبور، سیاست اولیه را طراحی می‌کند و برای اجرای آن هماهنگی و بر آن نظارت می‌نمایند و عندالزوم و در مواردی که اتفاقات پیش‌بینی نشده‌ای رخ بدهد، آن را تغییر می‌دهد. در سایر کشورها از رهیافت غیرمتمرکزتری استفاده می‌شود که در آن یک‌سری کمیته‌های مشورتی تکنیکی وجود دارند که به سیاست‌گذارانی که در سازمان‌های دولتی موجود کار می‌کنند، مشاوره می‌دهند. چنین انتخابی بستگی به فاکتورهای متعددی دارد که از آن جمله قوت نهادهای موجود و تجربه قبلی آنها در رابطه با تحولات سیاستی است.

۱۳۳. هر کدام از رهیافت‌های فوق که انتخاب شود، مقامات مسئول باید هم‌صدا باشند و با شفافیت به بخش خصوصی توضیح دهند که چه کسی مسئولیت اجرا و هماهنگی سیاست برخورد با بحران را بر عهده دارد. به طور کلی اتخاذ یک استراتژی ارتباطی هماهنگ و جامع توسط مقامات ضرورت دارد. بخش خصوصی باید بفهمد که مقامات مسئول، چگونه مشکلات اقتصاد و سیاستی که برای مقابله با بحران برگزیده‌اند را شناسایی می‌کنند. علاوه بر گروه همکاری عالی‌رتبه، نقش‌ها و مسئولیت‌های سایر نهادهای دولتی که در هر یک از فازهای استراتژی مقابله با بحران نقش دارند، باید به وضوح مشخص شوند تا بتوان آنها را پاسخگوی اعمالشان دانست. علاوه بر این، برای هر یک از فازهای بحران، مسائل نهادی زیر باید مورد توجه قرار گیرد.

۱۳۴. مهار بحران: فوری‌ترین سیاست‌ها و تصمیمات بودجه‌ای که مقامات مسئول باید اتخاذ کنند، در رابطه با مهار بحران است. برای تصمیم‌گیری در رابطه با اینکه کدام‌یک از راه‌حل‌های بدیلی که برای استراتژی مهار بحران ارائه می‌شود، عملیاتی است، لازم است درک درستی از شرایط مالی و پولی در کشور وجود داشته باشد.

۱۳۵. بازسازی: بازسازی نظام بانکی مستلزم آسیب‌شناسی تفصیلی تک‌تک بانک‌ها و طراحی و نظارت بر برنامه‌های بازسازی هر یک از آنهاست. باید مقامی وجود داشته باشد که مسئولیت موارد زیر را بر عهده داشته باشد: (۱) انجام عملیات آسیب‌شناسی و عیب‌یابی، (۲) طرح‌های بازسازی را که توسط بانک‌ها ارائه شده است بازنگری کند، (۳) اطمینان حاصل کند که برنامه‌ها به طور صحیح اجرا می‌شوند و (۴) تغییردادن برنامه‌ها در زمانی که انجام این کار ضروری است. انجام این کارها زمان‌بر است و نیاز به دانش تخصصی دارد.

۱۳۶. در این مورد باید تصمیم‌گیری شود که برای بازسازی بانک، بر نهادهای موجود بانک اکتفا شود یا یک نهاد جدید برای نظارت بر بازسازی ایجاد شود. در رهیافت اول، مقامات نظارتی بانکی، نقش اصلی را در بازسازی مؤسسات ورشکسته بر عهده می‌گیرند. آنها باید با برنامه بازسازی که توسط سهامداران مؤسسات ورشکسته یا فاقد سرمایه کافی ارائه شده است، موافقت کنند و بر اجرای آن نظارت نمایند. در رهیافت دوم، یک نهاد بازسازی بانک ایجاد می‌شود (خصوصاً وقتی که دولت، تعداد قابل توجهی از بانک‌ها را ملی کرده باشد) که امور ذیل را انجام می‌دهد: (۱) تصویب و نظارت برنامه‌های بازسازی با همکاری مقامات بانکی، (۲) هماهنگی با سایر دستگاه‌هایی که در زمینه بحران‌های بانکی فعالیت دارند (خصوصاً مقامات نظارتی بانکی) و (۳) مالکیت و مدیریت بانک‌هایی که ملی شده‌اند. در مواردی که بحران بانکی به وجود می‌آید، ایجاد یک نهاد مستقل ۳ مزیت دارد: (۱) می‌تواند موجب از بین رفتن تعارض منافع شود، (۲) موجب تمرکز مهارت‌های تخصصی برای بازسازی بانک‌ها در یک نهاد جدید و مجزا گردد و (۳) اجازه می‌دهد که منابع سنتی نظارتی، برای تقویت نظارت اختصاص پیدا کنند.

۱۳۷. وجود یک چارچوب مستحکم قانونی، نهادی و نظارتی برای ورشکستگی بانک‌ها در دوران عادی به نحوی که در فصل‌های پیشین به آن اشاره شد، می‌تواند موجب آن شود که حل مشکل بانک‌های ورشکسته حتی در دوران ریسک‌های سیستمی نیز ساده‌تر گردد. چنین چارچوبی مبنای اجرای بخش اعظم ابعاد عملیاتی یک استراتژی بازسازی است. علاوه بر این کیفیت نظام حقوق مالکیت و حقوق تجارت کشور و نیز مقررات احتیاطی آن، بر سرعت و کارآمدی فازهای بازسازی و مدیریت دارایی‌های مالی در مقابله با



بحران تأثیر می‌گذارد.^۱ در برخی موارد، نظام حقوقی موجود کفایت می‌کند. با این حال مواردی هم هستند که در آنها باید تغییرات لازم اعمال شود تا ابزارهای لازم برای مقابله با بحران بانک فراهم شود.

۱۳۸. مدیریت دارایی‌های مالی: فاز سوم مدیریت بحران که عبارت است از تصفیه دارایی‌های مشکل‌دار نظام بانکی، معمولاً توسط مؤسسات مالی و نه بانک‌ها اجرا می‌شوند (نهادهای و مؤسساتی همچون «بانک‌های بد»، نهادهای وصول مطالبات یا شرکت‌های مدیریت دارایی‌های مالی). در یک ریسک سیستمی، اداره‌کنندگان و یا مدیران تصفیه بانک، ممکن است در حجم وسیعی از دارایی‌های مشکل‌دار غرق شوند. برای مقابله با چنین فشارهایی، از دو رهیافت عمده استفاده می‌شود. یکی از آنها مبتنی بر عملکرد تک تک بانک‌هاست که در آن، هر یک از بانک‌ها یک واحد یا یک شرکت مدیریت دارایی‌های مالی ایجاد می‌کند تا به دارایی‌های مشکل‌دار وی بپردازد. این شرکت‌های خصوصی می‌توانند به سرعت و به نحو کارآمدی دارایی‌های مزبور را به مؤسسات خصوصی دیگر بفروشند. رهیافت دوم متمرکزتر است و در آن، دولت یک شرکت مدیریت دارایی‌های مالی عمومی (یا چند شرکت تخصصی مدیریت دارایی‌های مالی) ایجاد می‌کند تا به دارایی‌های مشکل‌دار کل سیستم بپردازد. در مواقعی که مشکل بزرگ است، برای تصفیه دارایی‌ها اختیارات خاصی لازم است یا مهارت‌های مورد نیاز، کمیاب هستند این شرکت‌های عمومی یا دولتی کارا تر هستند. این شرکت‌ها دارایی‌های بانک را تملک می‌کنند و وام‌ها را بازسازی می‌نمایند. بنابراین بانک‌ها را از این فرایند زمان‌بر خلاص می‌کنند.^۲

۱۳۹. قطع نظر از اینکه ساختار مالکیتی شرکت‌های مدیریت دارایی‌های مالی چه باشد، دستور کار آنها باید خالی از ابهام باشد. شرکت‌های مدیریت دارایی‌های مالی، می‌توانند دستور کار موسع یا مضیق داشته باشند. آن دسته از شرکت‌های مدیریت دارایی‌های مالی که دستور کار مضیقی دارند، دارایی‌های بانکی مؤسساتی که بسته شده‌اند را در اختیار می‌گیرند و آنها را تصفیه می‌کنند. این شرکت‌ها، به سرعت کار و فروش دارایی‌ها به بخش مالی تمرکز می‌کنند و در بسیاری از موارد، این کار را به بهای عدم فروش دارایی‌ها به حداکثر قیمت ممکن انجام می‌دهند. آن دسته از شرکت‌های مدیریت دارایی‌های مالی که دستور کار موسعی دارند، مدیریت دارایی‌ها را در سیاق وسیع‌تر فعالیت‌های بازسازی انجام می‌دهند. این دسته از شرکت‌های مدیریت دارایی‌های مالی، دارایی‌های بانک‌های دارای مشکل را تصفیه می‌کنند و همچنین نقش نهاد بازسازی بانک را نیز بر عهده می‌گیرند و بر بازسازی نهادهای به مشکل برخورده اما قادر به ادامه فعالیت، نظارت می‌کنند. بعضی از شرکت‌های مدیریت دارایی‌ها، اهداف گوناگونی دارند.

۱۴۰. هنگامی که یک شرکت مدیریت دارایی‌ها تشکیل می‌شود، باید آن را مشمول نظارت مناسب قرار داد تا اطمینان حاصل آید که اصول مدیریت شرکتی در مورد آن رعایت شود (مثلاً انتقال دارایی‌ها به شرکت مدیریت دارایی‌ها به درستی انجام می‌گیرد). این امر در رابطه با آن دسته از شرکت‌های مدیریت دارایی‌ها که دولتی هستند، اهمیت بیشتری دارد، زیرا در این شرکت‌ها، حاکمیت شرکتی برای به حداکثر رساندن ارزش دارایی‌های مشکل‌دار و نیز برای کاستن از هزینه‌های مالی و جلوگیری از لطمه دیدن انضباط اعتباری، اهمیت بیشتری دارد. ساختار نهادی شرکت‌های دولتی مدیریت دارایی‌ها، باید به نحوی باشد که از استقلال عملیات آنها اطمینان حاصل آید، در آنها مداخله سیاسی صورت نگیرد و آنها برای عملیات خود، پاسخگو باشند. با در نظر داشتن این اهداف، این دسته از شرکت‌های مدیریت دارایی‌ها معمولاً به عنوان نهادهایی مستقل در نظر گرفته می‌شوند و برای آنها یک فرایند بودجه‌ای مجزا نیز پیش‌بینی می‌شود.^۳ این شرکت‌ها معمولاً به طور منظم به پارلمان و مردم گزارش می‌دهند و مقررات حسابرسی سفت و سختی در مورد آنها وجود دارد.

۱- به عنوان مثال، این امر اهمیت اساسی دارد که قواعد مؤثری در رابطه با ارزیابی دارایی‌ها، حسابداری و بازرسی، انتقال دارایی‌ها، اختیارات وام‌دهی بانک‌ها و صلاحیت و شایستگی مالکان و مدیران آنها وجود داشته باشد.

۲- همچنین ممکن است شرکت‌های دولتی و خصوصی مدیریت دارایی‌های مالی در کنار هم وجود داشته باشند و نیز ممکن است که شرکت‌های مختلط دولتی - خصوصی مدیریت دارایی‌های مالی وجود داشته باشند.

۳- این امکان نیز وجود دارد که شرکت‌های خصوصی و دولتی مدیریت دارایی‌ها در کنار یکدیگر وجود داشته باشند یا اینکه یک شرکت خصوصی - دولتی مدیریت دارایی‌ها ایجاد شود.



۱۴۱. شرکت‌های دولتی مدیریت دارایی‌ها، نهادهای موقتی هستند. وقتی کار این شرکت‌ها تمام شد، دیگر نیازی به وجود آنها نیست. این مطلب که با انجام فعالیت این شرکت‌ها، کار آنان تمام می‌شود و منحل خواهند شد، ایجاب می‌کند که انگیزه‌هایی برای این شرکت‌ها فراهم شود تا اهداف خود را محقق نمایند و بی‌جهت فعالیت‌های خود را طولانی نکنند.

۱۴۲. تجربه‌هایی که در رابطه با فعالیت شرکت‌های دولتی مدیریت دارایی‌ها وجود دارد، گوناگون و متفاوت است و بیانگر مشکلات گوناگونی است که در صورت عدم رعایت سازوکارهای مناسب حاکمیت شرکتی، ممکن است مطرح شود. در کشورهایی که فضای سازمانی معقول‌تر و شفاف‌تری وجود دارد، این شرکت‌ها به نحو مؤثرتر و کارآمدتری فعالیت می‌کنند. ارزیابی‌هایی که در مورد چارچوب قانونی و نهادی نظارت انجام شده است نیز متفاوت و گوناگون است. بیش از ۸۰ درصد از ۱۳۵ کشوری که بر اساس برنامه ارزیابی بخش مالی مورد بررسی قرار گرفتند، کاملاً یا تا حد زیادی از استانداردهای کمیته بال در رابطه با نظارت بانکی که به چارچوب قانونی نظارت، مجوزدهی بانکی، اجرای موازین بانکی و صحت عملکردها مربوط می‌شود، متابعت می‌کردند. با این حال در رابطه با اعمالی که برای جبران خطاها و تخلفات بر اساس چارچوب قانونی بود، از جمله برای وام‌دهی بانکی، متابعت آنها کمتر و حدود ۶۶ درصد بود.

د. ترتیبات مقرراتی و قانونی برای مدیریت ریسک سیستمی

۱۴۳. اقدامات قانونی و سیاستی که باید در زمان ریسک‌های سیستمی توسط مقامات نظارتی اعمال شوند، بسته به اینکه بحران در چه فازی باشد، متفاوت هستند. اقداماتی که در دوره بحران ممکن است مورد نیاز باشند، ممکن است متفاوت از اقداماتی باشند که باید در دوره‌های بازسازی و مدیریت دارایی‌ها اعمال شوند. برخی از ویژگی‌های کلیدی اقداماتی که در این سه فاز مورد نیاز هستند، در ذیل مورد اشاره قرار گرفته‌اند.

مه‌ار بحران

۱۴۴. اولویت اول مقامات نظارتی این است که یک استراتژی جامع برای بازسازی طراحی کنند که در ابتدای کار، مانع گسترش بحران شود و اعتماد طلبکاران بانک‌ها را که مخدوش شده است، بازگرداند و حالت ثبات را ایجاد نماید. کشورها برای جلوگیری از هجوم طلبکاران، معمولاً از ۴ روش استفاده می‌کنند: (۱) کمک‌های نقدی اضطراری، (۲) تضمین‌های جامع، (۳) یک‌سری اقدامات اداری و (۴) کنترل‌های مرزی. برای اجرای موفق هر یک از این اقدامات، نیاز به یک‌سری شرایط خاص نهادی و مقرراتی وجود دارد.

۱۴۵. کمک‌های نقدی اضطراری: بانک‌ها در دوره‌های ثبات می‌توانند با استفاده از تسهیلات اعتباری بانک مرکزی برای کوتاه‌مدت، نقدینگی دریافت کنند. با این حال شرایط استفاده از این تسهیلات، خیلی سخت است، میزان آنها محدود است و تنها به بانک‌هایی که مشکل ورشکستگی ندارند، پرداخت می‌شود. علاوه بر این برای دریافت آنها باید هزینه و بهره پرداخت شود تا انگیزه بانک‌ها برای دریافت آنها کاهش یابد. اما در دوران ریسک سیستمی، چنین محدودیت‌هایی برای دسترسی به این اعتبارات، می‌تواند به بدتر شدن وضع کمک نماید. اگر طلبکاران بانک‌ها نگران این باشند که حتی بانک‌های غیرورشکسته در به‌دست آوردن نقدینگی مشکل دارند، ممکن است برای دریافت مطالبات خود به بانک‌های فاقد مشکل نیز هجوم برند. کمک‌های نقدی اضطراری باید در اختیار همه بانک‌ها باشد (نه فقط بانک‌های بزرگ و بانک‌هایی که از نظر سیستمی اهمیت دارند)، زیرا اگر بازیگران بازار دریابند که بانک آنها در مقابل فشارهای نقدینگی حمایت نمی‌شود، به بانک خود هجوم خواهند برد. به دلایل مشابهی اخیراً برخی از بانک‌های مرکزی پوشش کمک‌های خود را به تمامی انواع مؤسساتی که ورشکستگی آنها می‌تواند اثر سیستمی داشته باشد، توسعه داده‌اند. لذا نقدینگی بانک مرکزی به بازارهای بین‌بانکی، شرکت‌های بیمه و سایر مؤسسات مالی نیز ارائه شده است. لذا ممکن است بانک مرکزی نیاز به مجوزی داشته باشد تا بر اساس آن، به طیف گسترده‌ای از مؤسسات که ورشکستگی آنها می‌تواند موجب ازبین‌رفتن ثبات مالی شود، کمک نقدی ارائه کند.



۱۴۶. کشورها در مورد اینکه شرایط حاکم بر ارائه کمک نقدینگی، در دوران ثبات مالی یا بحران سیستمی، در قانون یا مقررات ذکر شود یا خیر، رهیافت‌های متفاوتی اتخاذ کرده‌اند. برخی از کشورها برای این امر مقررات خاصی دارند و برخی دیگر، تمایلی به انجام این کار ندارند و معتقدند که «ابهام سازنده» در این مورد، می‌تواند مخاطره اخلاقی را کاهش دهد و موجب آن شود که در مواجهه با شرایط خاص، امکان انعطاف‌پذیری وجود داشته باشد.^۱ تجربه نشان داده است که داشتن اختیارات صریح، می‌تواند به ثبات‌بخشیدن به انتظارات بخش خصوصی در مواجهه با اختلال‌های جدی در بازار، کمک نماید.

۱۴۷. چارچوب سیاستی، قانونی و نهادی حاکم بر کمک‌های نقدی اضطراری، در حال تحول و تکامل است. با این حال در برخی از کشورها برای کاستن از مخاطرات ناشی از ارائه کمک‌های نقدی بیش از حد، تضمین‌هایی در چارچوب کمک نقدی اضطراری در نظر گرفته شده است. در حال حاضر اکثر این تضمین‌ها به حمایت از بانک‌ها اشاره دارند و معمولاً در پی حصول اطمینان از موارد ذیل هستند:

- مقامات سیاست پولی کشور، ابزارهای لازم برای کنترل انبساط پولی را در اختیار دارند و می‌توانند از ابزارهای عملیات بازار باز استفاده کنند تا با افزایش حجم نقدینگی مبارزه کنند.
- دریافت‌کنندگان این کمک‌ها باید وثیقه بسپارند و نرخ بهره‌ای بپردازند که حداقل بالاتر از نرخ متوسط بازار باشد. با این حال در دوران‌هایی که بحران وجود دارد، ممکن است لازم باشد با توجه به شرایط حاکم، برخی از این شروط در مقایسه با دوران عادی مورد اعمال قرار نگیرند.
- آستانه‌های نقدینگی که در چارچوب قانونی در نظر گرفته شده‌اند (مثلاً در قانون بانک مرکزی یا مقررات آن)، احتمال ارائه کمک‌های نقدی بیش از حد را کاهش می‌دهند. این آستانه‌ها معمولاً مقرر می‌دارند به هر اندازه که کمک‌های نقدی اضطراری به یک بانک افزایش یابد، اقدامات نظارتی خاصی را در مورد آن انجام دهند. آستانه‌ای که معمولاً مورد استفاده قرار می‌گیرد این است که میزان کمک را به نسبت سرمایه بانک در نظر می‌گیرند. هر چقدر این نسبت افزایش پیدا کند، اقدامات نظارتی قوی‌تری آغاز می‌شوند.^۲
- مقامات نظارتی، نظارت خود را بر بانک دریافت‌کننده کمک‌های نقدی تشدید می‌کنند تا اطمینان حاصل کنند که نقدینگی ارائه‌شده توسط بانک مرکزی، در همان اهدافی که مدنظر بوده، مورد استفاده قرار گرفته است و به طور خاص برای جلوگیری از هجوم طلبکاران از آن استفاده شده است نه اینکه برای افزایش میزان دارایی‌های بانک دریافت‌کننده مورد استفاده قرار گرفته باشد. لازم است که به حاکمیت شرکتی در این بانک‌ها نیز توجه شود، خصوصاً وقتی مشکلاتی که در بانک دریافت‌کننده کمک نقدی ایجاد شده‌اند، حاصل مدیریت ضعیف باشند نه اینکه صرفاً ناشی از سرایت مشکل به سایر بانک‌ها باشند.
- بانک‌های مرکزی هنگامی که بانک‌ها در اقتصادی به شدت دلاریزه شده فعالیت می‌کنند، شرایط اعطای کمک نقدی را نسبت به شرایط معمول در اقتصادهای غیردلاری سخت‌تر می‌کنند و با استفاده از ذخایر بین‌المللی سپهرایی را ایجاد می‌کنند.
- تضمین‌های جامع؛ هم اعتماد سپرده‌گذاران و هم اعتماد طلبکاران عام در بازار شکننده است، یعنی به راحتی از دست می‌رود و بازگرداندن آن مشکل است. در برخی کشورها هنگامی که گزینه‌های سیاستی برای تعدیل‌های اقتصاد کلان و مداخله نظارتی، نمی‌توانند موجب جلوگیری از هجوم به بانک‌ها شوند، مقام‌های نظارتی به سوی تضمین‌های جامع روی می‌آورند تا

۱- با این حال، حتی زمانی که مقامات، تشخیص می‌دهند در برخورد با بازار از ابهام سازنده استفاده کنند، برنامه‌ریزی برای مقابله با احتمالات، یکی از عناصر اساسی آماده‌شدن برای بحران‌هاست. مقامات نظارتی باید اطمینان حاصل کنند که چارچوبی که برای حل مشکلات بانک‌ها دارند، جامع است و واجد عناصری است که در بخش ۱ این گزارش به آنها اشاره شد. برنامه‌های داخلی آنها در مورد اینکه چگونه بحران‌های جدید مدیریت شوند، به خوبی طراحی شده‌اند.

۲- در ابتدای کار، این بانک‌ها مشمول نظارت غیرحضوری خاص می‌شوند، سپس ناظرانی بر هیئت مدیره گماشته می‌شوند. قانون می‌تواند مقرر کند که آستانه‌های نقدینگی، اجازه مداخله نظارتی در بانک را بدهند و بدین ترتیب، محدودیت‌های موجود در رژیم ورشکستگی بانک نیز کنار گذاشته شوند.



بازار را آرام کنند. این تضمین‌ها تمامی تعهدات بانک‌ها را بجز تعهدات آنها در مقابل اشخاص مرتبط، تحت پوشش قرار می‌دهند.

۱۴۸. هزینه‌های مالی فوری تضمین‌های جامع، محدود هستند، زیرا این تضمین‌ها فوراً باعث جلوگیری از هجوم طلبکاران می‌شوند. با این حال اندازه‌گیری هزینه‌های میان‌مدت آنها دشوار است. هنگامی که بازسازی بانک آغاز می‌شود، مقامات نظارتی گزینه‌های متعددی در اختیار دارند تا با استفاده از آن، بدون استفاده از منابع عمومی، مخارج بازسازی را بپردازند. بانک‌های ضعیف می‌توانند با اتکای بر منابع خصوصی (که سهامداران آنها تزریق می‌کنند یا منابعی که سرمایه‌گذاران جدید وارد می‌کنند) بازسازی شوند، تجدید سرمایه کنند یا با نهادهای قوی‌تر ادغام شوند. از منابع عمومی تنها باید برای این استفاده شود که هزینه‌های باقیمانده پرداخت شوند.^۱

۱۴۹. قابل باور و پذیرش بودن تضمین جامع، اهمیت اساسی دارد، زیرا چنین تضمینی باید فوراً به انتظارات اعتباری طلبکاران ثبات بخشد و اغلب، این کار باید قبل از این انجام گیرد که سایر سیاست‌ها زمانی برای اثرگذاری داشته باشند. مؤلفه‌های متعارف قابلیت باور و پذیرش تضمین جامع عبارت‌اند از: (۱) تعهدات سیاسی (و گاه پشتوانه‌های قانونی) تضمین، (۲) قوت نظام بانکی و چارچوب قانونی مربوط به ورشکستگی بانک، (۳) تصویری که راجع به توانایی دولت برای پرداخت هزینه‌های ناشی از این امر وجود دارد و (۴) توانایی و جامعیت استراتژی اطلاع‌رسانی مقامات مالی در توصیف تضمین و نحوه تأمین مالی آن.

۱۵۰. تضمین‌های جامع، معمولاً شامل تمامی طلبکارانی می‌شوند که جزء اشخاص مرتبط با مؤسسه مالی نیستند. طلبکارانی که مورد حمایت قرار می‌گیرند شامل سپرده‌گذاران، طلبکاران بین‌بانکی و طلبکاران خارجی می‌شوند. اینکه فقط از برخی طلبکاران حمایت شود (یعنی فقط از سپرده‌گذاران) می‌تواند به جای آنکه باعث بازگرداندن ثبات شود آن را مخدوش کند و باعث شود که طلبکارانی که مورد حمایت قرار نگرفته‌اند، برای دریافت مطالبات خود به بانک هجوم برند.^۲ سپرده‌هایی که به ارزش خارجی هستند معمولاً مشمول تضمین‌های جامع می‌باشند اما پرداخت آنها می‌تواند به ارزش محلی انجام شود. تعهدات زیرخط ترازنامه مانند سوابق‌ها و ابزارهای مشتقه نیز مشمول تضمین جامع قرار می‌گیرند، زیرا اگر چنین تعهداتی پرداخت نشوند، به تعهدات بالای خط ترازنامه تبدیل می‌شوند.

۱۵۱. معمولاً استثنائات تضمین‌های جامع، محدود و اندک هستند. این استثنائات اغلب شامل موارد ذیل می‌شوند: (۱) سهامداران و کسانی که مطالبات غیرمرجح و دسته دوم دارند، (۲) سپرده‌های اشخاص داخلی بانک، اشخاص مرتبط و حساب‌هایی که نام دارنده آنها مشخص نیست و (۳) حساب‌هایی که در شعب خارجی بانک‌های داخلی نگهداری می‌شوند.

۱۵۲. شکل دقیق تضمین‌ها در کشورهای مختلف متفاوت است، از تضمین‌های ضمنی گرفته تا اعلامیه‌های سیاستی و یا تضمین رسمی که در قانون مقرر شده است. تضمین‌های ضمنی هنگامی وجود دارند که مقامات، به طور رسمی چنین چیزی را اعلام نمی‌کنند اما در عمل، از تمامی طلبکاران بانک ورشکسته حمایت می‌کنند و لذا این انتظار را در بازار ایجاد می‌کنند که در موارد آتی ورشکستگی بانک نیز اقدامات مشابهی انجام خواهد شد. اعلامیه‌های سیاستی، در قانون درج نمی‌شوند اما در برخی موارد، همین اعلامیه‌ها برای فرونشاندن ترس در بازار کفایت می‌کنند (خصوصاً هنگامی که به طور صریح و شفاف، بیانگر سیاست عمومی باشند). برخی کشورها از این فراتر می‌روند و در قانون، یک چارچوب شفاف برای تعیین اینکه تضمین مزبور چگونه کار خواهد کرد، ایجاد می‌کنند و به بازیگران بازار در مورد اینکه مطالبات آنان پرداخت خواهد شد، اطمینان می‌دهند. انتخاب هر یک از رویکردهای مزبور، بستگی به شرایط خاص هر کشور دارد.

۱- در برخی موارد، بانک مرکزی می‌تواند فوراً پرداخت‌ها را انجام دهد اما از دولت انتظار می‌رود که مستقیماً منابع مالی این برنامه را تأمین نماید یا اینکه اگر بانک مرکزی در نتیجه این کار زیان دید، تجدید سرمایه آن را تعهد کند. هر چقدر نظام مالی ضعیف‌تر باشد و منابع مالی کمتری از طرف بخش خصوصی در دسترس باشند، هزینه‌های مالی تضمین، بیشتر خواهد بود.

۲- هجومی که طلبکاران خرد به بانک می‌آورند، ممکن است ثبات سیستم را به خطر نیندازد، اما از سوی دیگر می‌توان گفت چون این طلبکاران، مطالبات اندکی دارند، قراردادن آنها تحت شمول پوشش نیز هزینه زیادی ندارد.



۱۵۳. تعیین اینکه چه زمانی باید تضمین جامع انجام شود، یک تصمیم سیاستی است که به سختی می‌توان از قبل در مورد آن تصمیم گرفت. بحران‌ها به طور غیرقابل پیش‌بینی اتفاق می‌افتند و تصمیمات سیاستی نیز ناگزیر باید بدون اطلاعات کامل یا کافی گرفته شوند. اگر ثبات نظام بانکی مورد تهدید قرار نگرفته باشد، تضمین جامع توصیه نمی‌شود، زیرا این امر می‌تواند منجر به بروز مخاطره اخلاقی شود و انگیزه ریسک‌پذیری را بالا ببرد. در مقابل وقتی مقامات نظارتی به این نتیجه می‌رسند که تسری مشکل (یا تهدید به تسری مشکل) از بانک‌های ورشکسته به کل سیستم بانکی محتمل است و آنها در معرض این خطر قرار دارند که کنترل امور را از دست بدهند، می‌توان تضمین جامع را ارائه داد. هنگامی که مقامات به چنین نتیجه‌ای رسیدند، باید فوراً تضمین جامع، اجرایی شود.

۱۵۴. در میان مدت، تکیه بر تضمین‌های جامع حداقل ۳ ریسک را متوجه سیستم می‌کند. نخست اینکه تضمین‌های جامع می‌توانند مورد سوءاستفاده قرار گیرند. خصوصاً در فضایی که در آن، مقامات نظارتی بانکی تحت تأثیر نیروهای سیاسی قرار دارند و صاحبان منافع بر تصمیمات آنها اثر می‌گذارند. دوم اینکه تضمین‌های جامع، باعث کم‌شدن فشار برای حل سریع مشکلات بانکی می‌شوند و می‌توانند با عقب‌انداختن تلاش‌های مربوط به بازسازی، هزینه‌های نهایی بحران را افزایش دهند. سوم اینکه همان‌طور که در بالا گفته شد، تضمین‌های جامع باعث می‌شوند که تعهدی برای دولت ایجاد شود که تعیین میزان آن از ابتدا به سادگی ممکن نیست. این مخاطرات، به اهمیت این نکته اشاره می‌کنند که باید از ثبات نسبی که از تضمین جامع حاصل می‌شود، استفاده کرد تا بانک‌های ورشکسته و غیرقابل دوام را معین نمود و آنها را تصفیه کرد.

۱۵۵. اقدامات اداری: اگر تمامی اقداماتی که در بالا توصیف شدند، ناموفق باشند، مقامات کشور، چاره دیگری ندارند و فقط می‌توانند اقدامات اداری گسترده و جدی انجام دهند تا مانع از سقوط کل نظام مالی شوند. این اقدامات می‌توانند شکل‌های گوناگونی داشته باشند و اغلب با عنوان «توقیف سپرده» به آنها اشاره می‌شود. این اقدامات معمولاً به این صورت هستند که مقامات کشور (با وضع قانون) برداشت سپرده را محدود می‌کنند، سررسیدهای سپرده‌ها را افزایش می‌دهند یا اینکه سپرده‌ها را تبدیل به اوراق بهادار می‌کنند.^۱

۱۵۶. اخیراً به ندرت از این اقدامات استفاده شده است. اقدامات اداری موجب اختلال در نظام پرداخت می‌شوند. در بسیاری موارد، این اقدامات از جهت حقوقی نیز مورد اعتراض قرار می‌گیرند، خصوصاً از سوی کسانی که منافع آنها تحت تأثیر قرار گرفته است و مدعی می‌شوند که این اقدامات نوعی مصادره به حساب می‌آید و نقض حقوق مالکیت آنهاست. بنابراین اقدامات اداری را باید آخرین (و بدترین) راه برای متوقف کردن هجوم عمومی به بانک‌ها دانست.

۱۵۷. اگر از اقدامات اداری مزبور استفاده شود، باید برداشت دوره‌ای وجوه از حساب‌ها تا میزان مشخصی مجاز باشد. علاوه بر این، اقدامات مزبور باید تنها تا زمان محدودی اجرایی باشند و سازوکار خاتمه محدودیت‌های یادشده نیز باید از قبل معین شده باشد.

۱۵۸. در دوران‌های بحران، «تعطیلات بانکی» که شکل دیگری از اقدامات اداری هستند، فقط فایده محدودی دارند. در تعطیلات بانکی، مقامات بانکی، بانک‌ها را تعطیل می‌کنند و بدین ترتیب باعث می‌شوند که بازیگران بازار بانکی نتوانند با یکدیگر معامله نمایند. این تعطیلات، فرصت محدودی را در اختیار مقامات نظارتی قرار می‌دهند تا با استفاده از آن بتوانند یک استراتژی جامع را توسعه دهند. با این حال اگر تعطیلات بانکی بیش از چند روز باشد، موجب تشدید بحران خواهد شد و منتهی به موارد زیر می‌شود: (۱) هزینه‌های بالای اقتصادی، (۲) فشار برای آزادکردن برخی از انواع معاملات و (۳) فرصت‌های جدی برای سوءاستفاده و رانت‌خواری فراهم می‌کند. علاوه بر این، تعطیلات بانکی در صورتی مؤثر خواهند بود که لغو آنها با آغاز اجرای یک استراتژی جامع برای حل بحران همزمان باشد.

۱- در مواردی که این اقدامات، باعث محدودیت مانده حساب‌های افراد غیرمقیم می‌شوند (حساب‌هایی که نشانگر عواید معاملات بین‌المللی هستند)، می‌توان آنها را مغایر با بند (الف) ۲ از ماده ۸ مواد اساسنامه صندوق بین‌المللی پول محسوب کرد. مقرر مزبور، اعضای صندوق را از وضع محدودیت بر انجام پرداخت‌ها و انتقال عواید معاملات بین‌المللی، بدون تصویب صندوق بین‌المللی پول منع می‌کند.



۱۵۹. کنترل‌های ارزی: در مواردی که بحران‌های بانکی با فشارهای غیرقابل تحمل در ترازپرداخت‌های کشورها همراه هستند، مقامات کشورها می‌توانند از کنترل‌های ارزی استفاده نمایند. در چنین شرایطی مقامات این کشورها می‌توانند انجام برخی از پرداخت‌ها و انتقال‌های بین‌المللی را ممنوع نمایند. وضع چنین کنترل‌هایی می‌تواند هجوم ارزی و افزایش تعهدات نظام بانکی را کند نماید.^۱ با این حال مقامات تنها در مواقعی مجاز هستند چنین اقداماتی را انجام دهند که این کار، بخشی از یک استراتژی جامع برای حل مشکل ترازپرداخت‌های آنها باشد. این اقدامات باید جامع باشند، کاملاً اجرا شوند و با تعهدات اعضا بر اساس مواد موافقتنامه یا همان اساسنامه صندوق بین‌المللی پول هماهنگ باشند. تجربیات نشان می‌دهند که تمامی آثار مثبت این اقدامات، موقتی هستند، زیرا دورزدن را تشویق می‌کنند و موجب تحذیر از معاملات قانونی می‌شوند و ممکن است بر اعتمادی که در بازار وجود دارد، اثر منفی بگذارند.

بازسازی بانکها

۱۶۰. هنگامی که بحران متوقف شد، وظیفه اصلی مقامات نظارتی بانکی این خواهد بود که تک تک بانک‌ها را بازسازی نمایند. مهم‌ترین هدف در این مرحله عبارت است از مشخص کردن بانک‌هایی که قابل دوام هستند و بازگرداندن آنها به مرحله توانایی مالی و سوددهی. بازسازی بانک‌ها فرایندی است که چند سال طول می‌کشد و دربردارنده قدم‌هایی است که در ذیل توضیح داده می‌شود.

۱۶۱. چارچوب قانونی: به منظور تسهیل بازسازی بانک، چارچوب قانونی و مقرراتی حاکم بر ورشکستگی بانک باید مورد بازنگری قرار گیرد و اگر لازم است تقویت شود. چنین چارچوبی برای اینکه مؤثر باشد، باید واجد ویژگی‌هایی باشد که در دوران عادی وجود دارند و در فصول قبل به آنها اشاره شد. در چنین صورت حتی اگر استراتژی بازسازی بانک، جامع باشد و بر سر آن توافق شده باشد، ضعف‌هایی که در چارچوب قانونی وجود دارد، می‌تواند باعث عقیم‌ماندن تلاش‌های انجام‌شده برای حل مشکل بانک شود. چنین ضعف‌هایی منجر به امور زیر می‌شوند: (۱) انگیزه‌هایی برای به‌تعویق‌انداختن برخورد مؤثر با بانک‌های ورشکسته و (۲) هزینه‌های بیشتر برای حل مشکل بانک‌ها.

در کشورهایی که ریسک سیستمی را تجربه کرده‌اند، رایج‌ترین کاستی‌هایی که در چارچوب قانونی وجود داشته‌اند، موارد زیر بوده‌اند:

- اختیارات ناکافی مقامات رسیدگی‌کننده به ورشکستگی بانک، برای بازسازی بانک‌ها: ممکن است مقامات رسیدگی‌کننده به ورشکستگی بانک‌ها، اختیارات شفافی برای بازسازی بانک نداشته یا چارچوب سازمانی، منابع مالی و رهبری تخصصی کافی برای برآورده‌نمودن اهدافشان را در اختیار نداشته باشند.
 - عدم توانایی برای بازسازی بانک‌ها: ممکن است مقامات نظارتی بانکی، فاقد اختیار قانونی لازم (اعم از اختیاری که مشمول نظارت قضایی است یا اختیاری که مشمول آن نیست) برای سلب سهام سهامداران، فروش سهام بانک یا انعقاد قراردادهای خرید و تقبل دیون و انتقال برخی از انواع تعهدات (مانند سپرده‌ها) به نهادهای دیگر و انتقال یکسری دارایی‌ها به آنها باشند.
 - فقدان حمایت قانونی برای اعضای هیئت مدیره، کارکنان و سایر مقامات نهادهایی که مسئول بازسازی بانک هستند. در بسیاری از کشورها کارکنان مقامات نظارت بانکی به دلیل اعمالی که با حسن نیت و در مسیر اجرای وظایف خود در راستای بازسازی بانک ورشکسته انجام داده‌اند، مورد حمایت قانونی قرار نمی‌گیرند و ممکن است ادعاهای مسئولیت شخصی علیه آنان مطرح شود. لذا اعمالی که آنها در جهت بازسازی بانک انجام می‌دهند، با طرح دعاوی از سوی اشخاص ذی‌نفع علیه آنان، متوقف می‌شوند.
۱۶۲. در برخی از موارد، ابعادی از چارچوب قانونی ورشکستگی و نظارت بر بانک که در دوران‌های عادی مناسب هستند، نیاز به تغییر دارند. به عنوان مثال ممکن است مقامات نظارتی خواهان آن باشند که به بانک‌ها به طور موقتی اجازه دهند برخی از موازین

۱- اساسنامه صندوق بین‌المللی پول به کشورها اجازه می‌دهد که انتقال سرمایه را کنترل نمایند و همچنین به آنها اجازه می‌دهد که با اجازه آن صندوق، محدودیت‌هایی را بر پرداخت‌ها و انتقال‌های معاملات بین‌المللی جاری وضع نمایند (البته این اجازه معمولاً برای دوران موقتی و شرایط خاص اعطا می‌شود).



احتیاطی را رعایت نکنند. چنین چشم‌پوشی‌هایی به سهامداران بانک اجازه می‌دهد که در دوره مشخص و محدودی، بانک را بازسازی نمایند تا بتواند تعهدات خود را به طور کامل انجام دهد. در عین حال ممکن است نیاز باشد مقررات نظارتی تغییر کند تا موارد ذیل حاصل شوند: الف) در قواعد حسابداری و بازرسی تغییرات لازم انجام شود و قواعد مربوط به ارزش‌گذاری وام‌ها و وثایق نیز تغییر کنند، ب) قواعد حاکم بر مناسب و صاحب صلاحیت بودن مالکان و مدیران بانک‌ها تغییر کنند، ج) قواعد مربوط به ورود بانک‌های جدید به بازار ارتقا پیدا کنند و د) وام‌دهی به افراد مرتبط و تمرکز ریسک‌ها را محدود نماید.

۱۶۳. وظایف در حل مشکل بانک‌های ورشکسته: یکی از وظایف مهمی که پیش روی مقامات نظارتی قرار دارد این است که وضعیت مالی هر یک از بانک‌ها را آسیب‌شناسی نمایند. در اینجا باید در این خصوص تصمیم‌گیری شود که آیا از همان پرسنل نظارتی موجود استفاده شود یا تیم‌های بازرسی استخدام شوند تا ارزیابی‌ها توسط آنان انجام گیرد. اگر از پرسنل موجود استفاده شود، آنها باید اطلاعاتی را که در اختیار دارند، به‌روز کنند تا ساختار مالکیتی بانک (عمومی یا خصوصی، داخلی یا خارجی، متمرکز یا پراکنده) آن را بررسی کند و مشخص شود که به چه میزان حمایت مالی از خریداران جدید یا بالقوه احتیاج وجود دارد. استفاده از تیم‌های بازرسی خارجی این امکان را فراهم می‌کند که قضاوت مستقلی انجام شود اما اجرای آن زیاد وقت می‌گیرد.^۱ یکی از آلترناتیوها برای ناظران این است که بررسی‌های اولیه را انجام دهند و برای بررسی‌های کامل‌تر که در فرایند بازسازی مورد نیاز است، منتظر نتیجه عملکرد بازرسان خارجی بمانند.

۱۶۴. پس از انجام فرایند آسیب‌شناسی، مقامات بانکی نیاز دارند که استراتژی مناسبی را برای حل مشکل هر یک از بانک‌ها مصوب نمایند، این مهم است که مقامات مربوطه، اقتدار لازم برای انجام این کار را داشته باشند. معمولاً مقامات بانکی بین بانک‌های ذیل تفاوت قائل می‌شوند: ۱) بانک‌هایی که می‌توانند به فعالیت خود ادامه دهند و نسبت‌های احتیاطی مربوط به کفایت سرمایه و سایر نسبت‌های خود را حفظ می‌کنند، ۲) بانک‌هایی که می‌توانند به فعالیت خود ادامه دهند اما در حال حاضر ورشکسته هستند و سرمایه آنها اندک است و ۳) بانک‌هایی که هم ورشکسته هستند هم قادر به ادامه فعالیت خود نیستند.

۱۶۵. در این فرایند تعیین اینکه آیا بانک قادر به ادامه فعالیت خود هست یا خیر، اهمیت اساسی دارد. بانک‌ها ممکن است ارزش فرانشیز ذاتی داشته باشند که حتی در صورت لطمه به ارزش سایر دارایی‌های آنها نیز به قوت خود باقی می‌ماند. با این حال زمانی که ریسک سیستمی وجود داشته باشد، صورتحساب‌های مالی بانک و ارزش دارایی‌های آن می‌تواند دستخوش تغییر شود و تعیین وضعیت مالی بانک را دشوار نماید. مقامات نظارتی برای ارزیابی اینکه آیا بانک‌ها در چنین شرایطی می‌توانند به فعالیت خود ادامه دهند یا خیر، می‌توانند از مالکان و مدیران بانک بخواهند که برنامه‌های تجاری میان‌مدت و پروژه‌های جریان وجوهی را که بر اساس مفروضات واقع‌بینانه اقتصادی تنظیم شده است (و قابلیت سوددهی آینده و توانایی میان‌مدت آنها را نشان می‌دهد)، طراحی و اجرا کنند. مقامات بانکی همچنین باید در مورد حجم فعالیت‌هایی که اقتصاد کشور در آینده می‌تواند جذب کند، بررسی به عمل آورند و از این مطلب مطمئن شوند که بانک‌ها، در فضای جدید، سودآور خواهند شد.

۱۶۶. در بسیاری موارد، هنگامی که بانک‌ها نسبت‌های احتیاطی را رعایت نمی‌کنند، مقامات نظارتی می‌توانند اجازه دهند که بانک مزبور، بر اساس یک برنامه بازسازی محدود (از نظر زمانی) فعالیت کند. این امر خصوصاً در مواردی رخ می‌دهد که بانک مزبور، سرمایه کافی ندارد اما قادر به ادامه فعالیت است و سهامداران [عمده] آن نیز واجد صلاحیت هستند اما بانک قادر نیست فوراً کاهش سرمایه خود را جبران کند. چنین برنامه‌ای باید یک سری اهداف کمی را مشخص کند که تا زمانی که بانک بتواند کاملاً الزامات احتیاطی را رعایت کند، بر اجرای آنها نظارت شود. برنامه تجدید سرمایه بانک، معمولاً شامل برخی محدودیت‌ها بر فعالیت‌های بانک، از جمله محدودیت توزیع سود سهام می‌شود.

۱۶۷. زیان‌ها باید به سرعت جبران شوند: به طور کلی در یک سناریوی بحران، استراتژی بازسازی مقامات نظارتی باید زیان‌ها را به

۱- قرارداد بستن با بازرسان (یا حساب‌برسان) و انجام بررسی‌ها توسط آنان معمولاً بیش از ۳ ماه وقت می‌گیرد.



ترتیب ذیل بین اشخاص تقسیم نماید: ۱) سهامداران، ۲) طلبکاران فرعی و درجه دوم، ۳) طلبکاران عادی که فاقد وثیقه هستند^۱ و ۴) طلبکاران دارای وثیقه به میزان ارزش مالی که تحت وثیقه نگاه داشته‌اند.

۱۶۸. گزینه‌های بازسازی: استراتژی‌های بازسازی بانک در ریسک سیستمی را می‌توان به طور کلی به دو دسته راه‌حل‌های بخش خصوصی و راه‌حل‌های نیازمند کمک بخش عمومی تقسیم‌بندی کرد.

۱۶۹. در راه‌حل‌های بخش خصوصی، سهامداران (خواه سهامداران اولیه یا سهامداران جدید) همچنان مسئولیت بازگرداندن سرمایه به سطح مثبت را بر عهده دارند، یک برنامه مناسب برای بازسازی طراحی می‌کنند و هر نوع بازسازی عملیاتی که برای بانک آنها مورد نیاز باشد را فراهم می‌نمایند. اگر سهامداران اولیه بانک، نتوانند طی مدت مشخصی سرمایه بانک را به سطح مثبت بازگردانند، آنگاه از سایر اشخاص خصوصی تقاضای کمک می‌شود.

۱۷۰. برنامه تجدید سرمایه با کمک بخش عمومی، زمانی انتخاب می‌شود که لازم است از مؤسسات قادر به ادامه فعالیت که بدون این کمک‌ها ورشکسته می‌شوند، حمایت شود یا از مؤسساتی حمایت شود که قادر به ادامه فعالیت نیستند اما نمی‌توان در صورت ورشکستگی آنها از طلبکارانشان به طور مناسب حمایت نمود یا لازم است از مؤسساتی حمایت شود که ورشکستگی آنها می‌تواند ثبات کل نظام مالی را به خطر اندازد.^۲ چارچوب قانونی باید اجازه انعطاف‌پذیری کافی را بدهد تا تجدید سرمایه از طریق یک سری سازوکارهای متنوع انجام شود، این سازوکارها شامل تزریق سرمایه نقدی، انتشار اوراق قرضه، دیون درجه دوم و سایر ابزارهای مالی می‌شوند. برای آن مواردی که در خصوص صلاحیت سهامداران و مدیران، دغدغه‌ای وجود ندارد، باید اجازه داده شود که از رهیافت‌هایی استفاده شود که مانع کنترل مستقیم مؤسسه توسط بخش عمومی می‌شوند. بنابراین می‌توان بر تزریق ابزارهای مختلط (سرمایه درجه ۲) تکیه کرد، از جمله سهام ممتاز، اوراق قابل تبدیل به سهام یا گواهی‌های مشارکت که حق رأی ندارند و در مدیریت شرکت مداخله نمی‌کنند. اگر مقامات در پی رهیافتی باشند که به آنها حق رأی و کنترل بر عملیات شرکت می‌دهد، باید سهام عادی شرکت را دریافت کنند. طرح چنین برنامه‌هایی باید به طور صریح در مقررات آمده باشد. خلاصه‌ای از رویه‌های مناسب برای چنین برنامه‌های عمومی در ذیل در جدول ۱ آمده است.

۱- طلبکاران عامی که وثیقه ندارند، شامل طیف گسترده‌ای از اشخاص می‌شوند (مثلاً سپرده‌گذاران، وام‌دهندگان در بازار بین‌بانکی، طلبکاران تجاری، عرضه‌کنندگان، کارکنان و دارندگان اوراق قرضه) و چارچوب قانونی کشور، معمولاً اولویت‌هایی را در داخل این گروه برقرار می‌کند. اگر یک سیستم بیمه سپرده وجود داشته باشد، می‌توان مطالبات سپرده‌گذاران بیمه‌شده را تا حدی که مشمول پوشش بیمه هستند، فوراً پرداخت کرد و پس از آن، نهاد بیمه سپرده تا میزانی که پرداخت‌های مزبور را انجام داده است، جایگزین سپرده‌گذاران می‌شود.

۲- در رابطه با مؤسساتی که قادر به ادامه فعالیت نیستند، اگر طلبکاران آنها مورد حمایت واقع شده باشند، باید آنها را وارد فرایند تصفیه نمود، زیرا خارج کردن آنها از سیستم، خطری برای ثبات مالی در پی ندارد. اما اگر طلبکاران، مورد حمایت واقع نشده باشند، ملی کردن بانک، تجدید سرمایه و بازسازی آنها می‌تواند تنها راهی باشد که برای حل مشکل آنها وجود دارد.



جدول (۱) معیار و انگیزه‌های برنامه تجدید سرمایه

برنامه‌های تجدید سرمایه بخش عمومی باید با توجه به وضعیت‌های خاص و سیاست‌های دولتی هر کشور انتخاب شوند. همه برنامه‌ها شبیه به هم نیستند. وجود یا فقدان منابع سهامداران، میزان نیاز به تجدید سرمایه و ساختار قانونی موجود، همه بر طراحی برنامه تأثیر می‌گذارند.

برنامه‌های تجدید سرمایه، معمولاً واجد ویژگی‌های ذیل می‌باشند:

آخرین راه چاره: کمک بخش عمومی برای نجات بانک از ورشکستگی باید به عنوان آخرین راه چاره مدنظر قرار گیرد و هنگامی از آن استفاده شود که راه دیگری موجود نباشد.

مشارکت خصوصی: برای اینکه یک بانک بتواند از کمک بخش عمومی بهره‌مند شود، سهامداران موجود یا سرمایه‌گذاران جدید بخش خصوصی، باید خواهان آن باشند که در صورت نیاز بخش مهمی از سرمایه درجه اول را تزریق نمایند.

بازسازی عملیاتی: بانک‌ها برای اینکه شرایط حمایت دولتی را داشته باشند، باید یک برنامه بازسازی عملیاتی قابل قبول داشته باشند که شامل اقداماتی برای تقویت کنترل‌های داخلی و مدیریت ریسک، افزایش درآمدها، کاستن از هزینه‌ها و چاره‌اندیشی برای مطالبات معوق شود.

به سهامداران اولیه نباید کمک شود: سرمایه‌ای که در بانک‌های دچار مشکل، مورد نیاز است باید به طور کامل مورد ارزیابی قرار گیرد و تمامی زیان‌هایی که قبل از تزریق سرمایه بر سهامداران اولیه وارد می‌شوند باید به قوت خود باقی بمانند. ارزیابی میزان سرمایه‌ای که مورد نیاز است، باید توسط یک شخص ثالث انجام شود.

ارزش خالص مثبت: بانک در صورتی می‌تواند کمک بخش عمومی را دریافت کند که ارزش خالص دارایی‌هایش مثبت باشد. اگر چنین نباشد، مالکان موجود یا سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، باید قبل از آنکه بانک، کمک‌های بخش عمومی را دریافت نماید، نسبت کفایت سرمایه را به بالاتر از صفر برسانند.

گرو: به منظور حمایت از سرمایه‌گذاری بخش عمومی، سهامداران عمده بانک باید ملزم شوند که به میزان مشارکت دولت در سرمایه بانک، سهام خود را به عنوان گرو یا رهینه به دولت بسپارند. این سهام‌ها هنگامی مورد استفاده قرار می‌گیرند که دولت با فروش سهامی که در بانک به دست آورده است، متضرر می‌شود.

پرداخت: دولت باید بهای سهامی که می‌خرد را با اوراق بهادار دولتی صادرشده مطابق شرایط بازار بپردازد.

قابلیت تبدیل: اگر دولت، سرمایه درجه ۲ را برای بانک فراهم کند، باید در صورتی که نسبت کفایت سرمایه بانک به بالای نسبت مشخصی (مثلاً ۸ درصد) برسد، سرمایه مزبور به سرمایه درجه ۱ مبدل شود.

۱۷۱. ممکن است برای بازپرداخت یا انتقال سپرده‌ها نیز احتیاج به وجوه عمومی وجود داشته باشد. به علاوه از این منابع می‌توان برای تملک دارایی‌های مشکل‌دار (مانند مطالبات معوق) و ایفای تعهداتی که در جریان حمایت از بانک، تضمین شده‌اند، استفاده کرد. مثلاً تعهداتی را که در زمان ملی کردن موقت بانک تضمین شده‌اند، می‌توان با استفاده از وجوه عمومی ایفا نمود.

۱۷۲. اگر نتوان به سرعت یک تملک‌کننده مناسب پیدا کرد و فروافتادن احتمالی بانک، تهدیدی بر علیه ثبات کل نظام پرداخت باشد، روابط اعتباری را مخدوش نماید و اعتماد در کل نظام بانکی را خدشه‌دار کند، مقامات بانکی ممکن است ملی کردن موقت بانک را به عنوان یک راه‌حل در نظر بگیرند. در این تکنیک، در حالی که برنامه بازسازی بانک نیز در حال انجام است، دولت مالکیت بانک را به طور موقتی در اختیار می‌گیرد تا اجازه دهد بانک مزبور با کمک مالی عمومی برای مدتی به فعالیت خویش ادامه دهد. هنگامی که شرایط مالی به ثبات رسید، بانک ملی شده یا بخش باقیمانده از آن، باید در اولین فرصت ممکن بازسازی شود.

۱۷۳. اداره کارآمد بانک ملی شده، دارای اهمیت اساسی است، زیرا باعث جلوگیری از گسترش زیان‌ها می‌شود و بانک را برای خصوصی‌سازی سریع آماده می‌کند. قانون باید اجازه کاستن از سطح فعالیت‌های بانک، انتقال دارایی‌های آن، دریافت مطالبات آن و مذاکرات مجدد با طلبکاران و نیز اخراج کارکنان آن را به اداره‌کنندگان بانک بدهد.



۱۷۴. مقام عمومی مالک یا کنترل کننده بانک، باید این قدرت را داشته باشد که یک برنامه خصوصی سازی را طراحی و اجرا نماید. به طور خاص مقام مزبور باید این قدرت را داشته باشد که مشاوران خارج از بانک را استخدام کند تا به وی در شناسایی سرمایه گذاران بالقوه، آماده کردن اطلاعات مالی و عملیاتی و بازاریابی بانک کمک نمایند. علاوه بر این مقام مزبور باید این اختیار را داشته باشد که در مورد فروش بانک با سرمایه گذاران آتی مذاکره نماید. قانون نباید در پی این باشد که قیمت خصوصی سازی را از قبل معین کند (مثلاً با ارجاع به یک سری شاخص ها یا نسبت ها)، زیرا این امر، بستگی به وضعیت بانک و شرایط حاکم بر بازار در زمان فروش بانک دارد.^۱

مدیریت دارایی ها

۱۷۵. مرحله مدیریت دارایی ها، معمولاً مستلزم بازسازی دارایی های معوق با کمک شرکت های مدیریت دارایی های مالی است. یک شرکت مدیریت دارایی های مالی، می تواند درگیر تمام دارایی های بانک یا بخشی از آنها باشد از جمله: (۱) خرید و فروش دارایی های بد از تمامی بانک ها در سیستم و نیز از مؤسسات غیرمالی یا (۲) خرید و فروش دارایی های خوب و بد نگهداری شده توسط بانک ها که مشمول فرایندهای ورشکستگی قرار می گیرند.

- اگر یک شرکت مدیریت دارایی های نقدی، هم مسئول خرید و فروش دارایی های بد باشد و هم خرید و فروش دارایی های خوب، لازم است دارایی های خوب در سریع ترین زمان ممکن به یک مؤسسه در حال فعالیت منتقل شوند. علاوه بر این هر منافع و عوایدی که از سپرده گذاری این دارایی ها نزد چنین مؤسساتی حاصل می شود، باید به حساب تصفیه واریز شود و صرف پرداخت به طلبکاران گردد.

- اگر شرکت مدیریت دارایی های مالی، دارایی های بد را هم از مؤسسات مشغول فعالیت و هم از مؤسسات بد بگیرد، نیاز دارد که معیارهای دقیقی را در مورد انتخاب دارایی ها به کار بندد. به طور اصولی شرکت مدیریت دارایی ها فقط باید آن دارایی هایی را در اختیار بگیرد که احتمال دارد بتواند آنها را بهتر از مؤسسه مزبور اداره کند.

۱۷۶. شرکت مدیریت دارایی های مالی، قطع نظر از اینکه هدف آن چه باشد، باید دارایی ها را به ارزش دفتری آنها تملک کند (یا قیمت مناسب دیگری مثل ارزش تخمینی بلندمدت آنها). استفاده از منابع عمومی برای خرید دارایی ها به قیمت های نسبتاً بالا از بانکی که باز و مشغول فعالیت است، نوعی یارانه دادن پنهان و کمک به سهامداران خصوصی و پنهان کردن هزینه های تجدید سرمایه است. در چنین مواردی این انگیزه برای مؤسسات مالی ایجاد می شود که بیش از آن مقداری که لازم است، دارایی های خود را به شرکت های مدیریت دارایی های مالی بفروشند. همچنین اگر منابع عمومی برای خرید دارایی ها به قیمت های نسبتاً بالا از بانکی که بسته شده است، مورد استفاده قرار گیرند. عملاً بخش عمومی به طلبکاران بانک یارانه داده است.

۱۷۷. مدیریت مؤثر دارایی های مشکل دار تا حدود زیادی به کفایت چارچوب قانونی راجع به حقوق تضمین شده و ورشکستگی شرکت ها بستگی دارد. بحران های سیستمی حتی می توانند بر کارکرد چارچوب های مناسب ورشکستگی شرکت ها و اجرای مطالبات علیه طلبکاران اثر بگذارند. لذا منجر به این شوند که از کارایی ابزارها و نهادهای مربوط به دریافت مطالبات نیز کاسته شود. بر این اساس ممکن است این نیاز وجود داشته باشد که به شرکت های وصول دارایی های مالی، اختیارات خاصی داده شود تا اجرای دعاوی طلبکاران را تسهیل نمایند. اگرچه این رهیافت، کارایی سازوکارهای وصول مطالبات برای حل سریع تر مشکلات و به حداکثر رساندن درآمدهایی که حاصل می شود را افزایش می دهد، اما یک موضوع سیاسی نیز به حساب می آید و در رابطه با نظام

۱- با این حال قانون باید حاوی یک سری اصول اساسی در رابطه با شیوه، کنترل های قابل اعمال و شفافیت فرایند فروش باشد تا از سوءاستفاده ها و فساد جلوگیری شود. قواعد مربوط به این کار باید شامل مجموعه ای از کنترل های دقیق و سفت و سخت باشد اما نباید مانع از انعطاف پذیری فرایند فروش شود یا مانع از این شود که مقام و دستگاهی که مسئولیت فروش را بر عهده دارد، مفیدترین روش را برای خصوصی سازی برگزیند.



حقوق مالکیت، آثار جدی دارد. چنین اقداماتی باید پس از بررسی‌های دقیق انجام گیرند. حداقل چیزی که باید به آن اشاره شود این است که این اقدامات، باید موقتی، کاملاً شفاف و مشمول نظارت مناسب و سازوکارهای نظارت قضایی باشند.

هـ خروج از اقدامات مربوط به زمان بحران

۱۷۸. اگرچه خودداری‌ها و چشم‌پوشی‌ها، برای مدت موقت می‌توانند موجه باشند، اما دارای ریسک‌های جدید می‌باشند که دولت باید آنها را کاهش دهد. حداقل امری که باید رعایت شود این است که هر سیاستی که برای اجرانکردن موقتی الزامات مقرراتی اتخاذ می‌شود، باید شفاف (و لذا صریح) باشد و بر آن به طور دقیق نظارت شود. این خودداری‌ها باید در سریع‌ترین زمان ممکن خاتمه یابند اما سرعت خاتمه آنها باید به میزانی باشد که تلاش‌هایی را که برای رسیدن به ثبات مالی انجام شده است، بی‌اثر نکند. مقامات بانکی باید توجه خاصی به تنش‌ها و انحراف‌هایی داشته باشند که از این چشم‌پوشی‌ها حاصل می‌شوند.

۱۷۹. اگر یک تضمین جامع اعطا شود، تضمین مزبور باید در زمان مناسب، برداشته شود. هر چقدر تضمین جامع، طولانی‌تر باشد، مخاطره اخلاقی آن بیشتر خواهد بود و فرصت‌هایی که برای تنش و انحراف در واسطه‌گری مالی ایجاد می‌شود، بیشتر خواهد شد. تضمین جامع، هنگامی باید برداشته شود که سیستم بانکی، در وضعیت سلامت است. برای برداشتن آن باید از قبل به بازار اطلاع داده شود (حدوداً از ۶ تا ۱۲ ماه قبل) و برداشتن تضمین نیز باید با دقت فزیندی شود و ابتدا تضمین صادرشده به نفع طلبکاران پیچیده‌تر (مثل طلبکاران بازار بین‌بانکی) برداشته شود و پس از آن تضمین‌های طلبکاران بزرگ برداشته شود. هنگامی که نشان داده شد سیستم، دارای ثبات است، تضمینی که به نفع سایر سپرده‌گذاران وجود دارد نیز باید برداشته شود.

۱۸۰. اگر چه داشتن یک برنامه روشن در رابطه با برداشتن تضمین جامع ضرورت دارد اما با توجه به عدم اطمینان‌هایی که در رابطه با بحران بانکی وجود دارد، تعیین یک برنامه زمانی دقیق و مشخص از ابتدای بحران می‌تواند مشکل باشد. به طور کلی مقامات نظارتی باید متوجه اهمیت برداشتن تضمین‌های جامع در اسرع وقت باشند اما تعیین مواعد مشخص از قبل ممکن نمی‌باشد. مشکل است که از قبل بتوان مشخص کرد چه زمانی دیگر به تضمین نیازی نیست و می‌توان با اطمینان آن را برداشت و برخی کشورها در مواقعی ناچار شده‌اند که تضمین را برای مدتی بیشتر از زمان تضمین اولیه تمدید کنند.

۱۸۱. اقدامات اداری، تهدید جدی‌تری در مقابل بازگرداندن اعتماد خصوصی هستند و حتی از چشم‌پوشی‌ها و تضمین‌ها نیز مهم‌ترند. این اقدامات نیز در اسرع وقت باید خاتمه یابند. هنگامی که این اقدامات با یک برنامه ثبات بخشی پر پشتکار و موفق همراه باشند، می‌توان به سرعت به آنها خاتمه داد.



پیوست (۱) فرایند و مشاوره‌های انجام شده برای تهیه گزارش ابتکار جهانی ورشکستگی بانکها

۱. گزارش ابتکار جهانی ورشکستگی بانکها طی سالهای ۲۰۰۳-۲۰۰۴ توسط کارکنان بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول تهیه شد و پس از آن به طور دوره‌ای در پرتو تجربه کشورها روزآمد شده است. در صندوق بین‌المللی پول، افراد ذیل در تهیه این گزارش همکاری کرده‌اند:

Ross, Leckow (Legal Department (LEG)) and David, Hoelscher (Monetary and Capital Markets Department (MCM)) with contributions from Jan Willem van der Vossen (MCM), Marc, Quintyn (MCM), Maïke B, Luedersen (LEG), and IMF consultants Christos Hadjiemanuil, Andrew, Campbell. Jose Benjamin, Escobar and Eva, Huepkes and from Yvonne, Wong (Monetary Authority of Singapore), LEG visiting lawyer. On the World Bank side, the work was coordinated by Ernesto, Aguirre (Banking and Financial Restructuring Unit (BFR)/Financial Sector Operations and Policy Department (OPD)) with contributions from José de, LunaMartinez (BFR/OPD) and Ruth, Neyens (BFR/OPD)^۱

۲. سند حاضر علاوه بر بازنگری‌های معمولی که در بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول انجام می‌شود، در نهادها و همایش‌هایی که در ذیل به آنها اشاره می‌شود، به طور گسترده مورد مشاوره و بازنگری قرار گرفته است: گروه مشاوره با نمایندگان بانک تسویه بین‌المللی، کمیته نظارت بانکی بال، مؤسسه ثبات مالی و کمیسیون اروپا و نیز نمایندگان ۱۷ کشور توسعه‌یافته و در حال توسعه و گروه برگزیده کارشناسان متخصص که در سال‌های ۲۰۰۲ و ۲۰۰۳ با یکدیگر دیدار داشتند تا در این مورد مشاوره‌ها، دیدگاه‌ها و توصیه‌های خود را ارائه نمایند و در مورد ویرایش‌های بعدی پیش‌نویس این سند اظهار نظر نمایند (لیست اعضای مزبور را می‌توان در پیوست ۲ ملاحظه نمود).

۳. علاوه بر این، این فرایند مشاوره شامل بحث‌هایی با معاونان رؤسای کل بانک‌های مرکزی، رؤسای نهادهای نظارتی بانکی مستقل و مشاوران رؤسای بانک‌های مرکزی ۷۸ کشور در سطوح متفاوت توسعه و نیز افرادی از سازمان‌های بین‌المللی در سمینارهای متعددی می‌شد که در بازل (ژانویه ۲۰۰۷) و واشنگتن (ژوئن ۲۰۰۳)، تشکیل شدند. علاوه بر این، پیش‌نویس گزارش در سمینارهای توسعه‌ای متعددی در ورشو (مارس ۲۰۰۲)، مونته‌ویدئو (آوریل ۲۰۰۲)، کیپ تاون (اکتبر ۲۰۰۳)، کوالالامپور (دسامبر ۲۰۰۳) و تونس (مارس ۲۰۰۴) مورد بررسی قرار گرفت و در این همایش‌ها نمایندگان اکثر کشورها از مناطق مختلف دنیا، بانک‌های توسعه‌ای و سایر سازمان‌های بین‌المللی مشارکت داشتند.

۱- سمت‌های افراد که در اینجا ذکر شده است بر اساس سال‌های ۲۰۰۳-۲۰۰۴ می‌باشد.



پیوست (۲) اعضای گروه مشورتی ابتکار جهانی ورشکستگی بانک (سالهای ۲۰۰۲-۲۰۰۳)

در جریان آماده‌سازی این گزارش، اعضای گروه مشورتی، نظرات و پیشنهادهای با ارزشی ارائه کردند و بدینوسیله از مشارکت آنها تشکر می‌گردد. اسامی و مشخصات آنها به شرح ذیل است:

Chairman: Mr. Ernesto Aguirre, Manager, Banking Regulation, Banking and Financial Restructuring Unit (BFR)/Financial Sector Operations and Policy Department (OPD), World Bank

Secretary: Mr. Jose De Luna-Martinez, Senior Financial Economist, BFR/OPD, World Bank

World Bank:

Ms. Ruth Neyens, Program Manager, BFR/OPD

Ms. Nagavalli Annamalai, Lead Counsel

Mr. Luc Laeven, Financial Economist, OPD

IMF:

Mr. Ross Leckow, Assistant General Counsel, Legal Department

Mr. David Hoelscher, Division Head, Systemic Banking Issues Division, Monetary and Financial Systems Department

Mr. Jan Willem Van der Vossen, Banking Supervision and Regulation Division, Monetary and Financial Systems Department

Mr. Marc Quintyn, Systemic Banking Issues Division, Monetary and Financial Systems Department

Bank for International Settlements:

Prof. Mario Giovanoli, General Counsel

Basel Committee on Banking Supervision:

Ms. Danièle Nouy, Secretary General, Basel Committee on Banking Supervision, BIS

Financial Stability Institute:

Ms. Elizabeth Roberts, Director, Financial Stability Institute, BIS

Mr. Jason George, Senior Financial Sector Specialist, Financial Stability Institute, BIS

European Commission:

Mr. Eric Vliebergh, Legal Adviser, Banking Unit, General Directorate Internal Market

Country Participants:

Australia: Mr. Charles Littrell, Executive General Manager, Policy Research and Consulting, Risk Analysis & Research, Australian Prudential Regulation Authority

Brazil: Mr. Paulo Sérgio Cavalheiro, Director of Supervision, Banco Central do Brasil

Mr. Carlos Eduardo da Silva Monteiro, Head of Legal Department, Banco Central do Brasil

Chile: Mr. Enrique Marshall, Superintendent of Banks and Financial Institutions, Superintendency of Banks and Financial Institutions of Chile

Czech Republic: Mr. Pavel Racoča, Member of the Board of Directors, Czech National Bank



پژوهشکده پولی و بانکی
بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

Germany: Mr. Werner Gehring, Deputy Head, Banking Supervision Division, Deutsche Bundesbank
Mr. Hans-Joachim Dohr, Head of Legal and Policy Division, Federal Financial Supervisory Agency
India: Mr. M. R. Srinivasan, Chief General Manager In-Charge, Department of Banking Operations and
Development, Reserve Bank of India Mr. C. R. Muralidharan, Chief General Manager, Department of
Banking Operations and Development, Reserve Bank of India

Italy: Mr. Giuseppe Boccuzzi, Director, Banking and Financial Supervision, Bank of Italy

Japan: Mr. Tadashi Yokoyama, Deputy Director, International Affairs Division, Financial Services
Agency of Japan

Mexico: Mr. Hector Tinoco, Vice Chairman, Regulation, National Banking and Securities Commission
of Mexico Mr. César Mondragon-Santoyo, General Technical Director, National
Banking and Securities Commission of Mexico

Russia: Mr. Alexey Simanovskiy, Director, Banking Regulation and Supervision Department, Central
Bank of the Russian Federation

South Africa: Mr. Michael S. Blackbeard, Assistant General Manager, Head: Legal, Bank Supervision
Department, South African Reserve Bank

Spain: Mr. José Antonio Alepuz, Secretary General, Bank of Spain Mr. Francisco Javier Priego,
Director Legal Department, Bank of Spain

Sweden: Mr. Göran Lind, Advisor to the Board, Sveriges Riksbank

Switzerland: Ms. Eva Hüpkes, Head of Regulation, Legal Department, Swiss Federal Banking
Commission

United Kingdom: Mr. Glenn Hoggarth, Senior Economist, Financial Stability, Bank of England Mr.
Antony Beaves, Senior Legal Advisor, Bank of England

Uruguay: Ms. Eva Holz, Advisor, Ministry of Economy and Finance Uruguay Mr. Fernando Barran,
Superintendent of Banks, Central Bank of Uruguay

USA: Mr. William Ryback, Senior Associate Director, Division of Bank Supervision, Board of
Governors of the Federal Reserve System Ms. Kathleen O'Day, Associate General Counsel, Board of
Governors of the Federal Reserve System Mr. Thomas C. Baxter, Jr, Executive Vice President and
General Counsel, Legal Group, Federal Reserve Bank of New York Mr. John Lane, Assistant Director,
Federal Deposit Insurance Corporation
Mr. Claude Rollin, Special Assistant to the Vice Chairman, Federal Deposit Insurance Corporation Mr.
Jose A. Tuya, Director, International Banking and Finance, Office of the Comptroller of the Currency

Independent Experts:

Mr. Mark Carawan, Barclays Bank, London, United Kingdom

Prof. Stijn Claessens, Professor of International Finance, Faculty of Economics and Econometrics,
Finance Group, University of Amsterdam



پژوهشکده پولی و بانکی
بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

Prof. Richard J. Herring, Jacob Safra Professor of International Banking, Director of the Joseph H. Lauder Institute of Management & International Studies and Co- Director of the Wharton Financial Institutions Center, Wharton School
Ms. Julia Metzger, Counsel, McKinley & Capeloto
Mr. Cantwell F. Muckenfuss, Partner, Gibson, Dunn & Crutcher LLP
Prof. Joseph Norton, Director, International Financial Unit, Centre for Commercial Law Studies, London University



پژوهشکده پولی و بانکی
بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

منابع و مأخذ

- International Monetary Fund and the World Bank. (2009). An Overview of the Legal, Institutional, and Regulatory Framework for Bank Insolvency, the Staffs of the International Monetary Fund and the World Bank For the IMF, approved by Sean Hagan and Christopher Towe

**An Overview of the Legal, Institutional, and Regulatory
Framework for Bank Insolvency**

The Staffs of the International Monetary Fund and the World Bank

For the IMF, Approved by Sean Hagan and Christopher Towe

17, April, 2009

Translate by

Hamid Ghanbari

Summer 2013